



Verfassungsgerichtshof

**Entscheidung Nr. 131/2023
vom 12. Oktober 2023
Geschäftsverzeichnissnr. 6713**

In Sachen: Klage auf völlige oder teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 « über die Verarbeitung von Passagierdaten », erhoben von der VoG « Ligue des Droits de l’Homme » (nunmehr « Ligue des droits humains »).

Der Verfassungsgerichtshof,

zusammengesetzt aus dem Präsidenten P. Nihoul, der vorsitzenden Richterin J. Moerman, und den Richtern T. Giet, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters, S. de Bethune, E. Bribosia, W. Verrijdt und K. Jadin, unter Assistenz des Kanzlers F. Meersschaut, unter dem Vorsitz des Präsidenten P. Nihoul,

erlässt nach Beratung folgenden Entscheid:

I. Gegenstand der Klage und Verfahren

Mit einer Klageschrift, die dem Gerichtshof mit am 24. Juli 2017 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 26. Juli 2017 in der Kanzlei eingegangen ist, erhob die VoG « Ligue des Droits de l’Homme » (nunmehr « Ligue des droits humains »), unterstützt und vertreten durch RÄin C. Forget, in Brüssel zugelassen, Klage auf völlige oder teilweise (Artikel 3 § 1, 8 § 2 und Kapitel 11) Nichtigerklärung des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 « über die Verarbeitung von Passagierdaten » (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 25. Januar 2017).

In seinem Zwischenentscheid Nr. 135/2019 vom 17. Oktober 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.135), veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 6. März 2020, hat der Verfassungsgerichtshof dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Vorabentscheidungsfragen gestellt:

« 1. Ist Artikel 23 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 ‘ zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG ’ (Datenschutz-Grundverordnung - DSGVO) in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d dieser Verordnung so auszulegen, dass er auf einzelstaatliche

Rechtsvorschriften wie das Gesetz vom 25. Dezember 2016 ‘ über die Verarbeitung von Passagierdaten ’, mit dem die Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 ‘ über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität ’, sowie die Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 ‘ über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln ’ und die Richtlinie 2010/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 ‘ über Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/6/EG ’ umgesetzt wird, anwendbar ist?

2. Ist Anhang I der Richtlinie (EU) 2016/681 mit den Artikeln 7, 8 und 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in dem Sinne vereinbar, dass die darin aufgeführten Daten sehr weitgehend sind – insbesondere die in Nummer 18 von Anhang I der Richtlinie (EU) 2016/681 erwähnten Daten, die über die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 2004/82/EG erwähnten Daten hinausgehen – insofern sie zusammen genommen sensible Daten offenlegen könnten und so über das ‘ absolut Notwendige ’ hinausgehen könnten?

3. Sind die Nummern 12 und 18 von Anhang I der Richtlinie (EU) 2016/681 mit den Artikeln 7, 8 und 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar, insofern unter Berücksichtigung des Wortes ‘ einschließlich ’ die dort aufgeführten Daten in beispielhafter und nicht erschöpfender Weise genannt werden, was somit gegen die Anforderung der Präzision und Klarheit der Regeln, die einen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten nach sich ziehen, verstoßen könnte?

4. Sind Artikel 3 Nummer 4 der Richtlinie (EU) 2016/681 und Anhang I derselben Richtlinie mit den Artikeln 7, 8 und 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar, insofern das System zur allgemeinen Erhebung, Übermittlung und Verarbeitung von Passagierdaten, das mit diesen Bestimmungen eingeführt wird, auf jede Person abzielt, die das betreffende Beförderungsmittel benutzt, unabhängig von einem objektiven Anhaltspunkt für die Annahme, dass von dieser Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgehen könnte?

5. Ist Artikel 6 der Richtlinie (EU) 2016/681 in Verbindung mit den Artikeln 7, 8 und 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass er einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wie dem angefochtenen Gesetz entgegensteht, das als Verarbeitungszweck der PNR-Daten die Beaufsichtigung der erwähnten Aktivitäten durch die Nachrichten- und Sicherheitsdienste zulässt und so diesen Zweck in die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität aufnimmt?

6. Ist Artikel 6 der Richtlinie (EU) 2016/681 mit den Artikeln 7, 8 und 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar, insofern die in ihm geregelte Vorabüberprüfung durch eine Korrelation mit Datenbanken und im Voraus festgelegten Kriterien systematisch und allgemein auf die Passagierdaten angewandt wird, unabhängig von einem objektiven Anhaltspunkt für die Annahme, dass von diesen Fluggästen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgehen könnte?

7. Kann der in Artikel 12 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2016/681 erwähnte Ausdruck ‘ andere nationale Behörde, die [...] zuständig ist ’ dahin ausgelegt werden, dass er sich auf die PNR-Zentralstelle bezieht, die durch das Gesetz vom 25. Dezember 2016 geschaffen wurde und die somit den Zugriff auf die PNR-Daten nach einer sechsmonatigen Frist im Rahmen von gezielten Recherchen gestatten dürfte?

8. Ist Artikel 12 der Richtlinie (EU) 2016/681 in Verbindung mit den Artikeln 7, 8 und 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass er einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wie dem angefochtenen Gesetz entgegensteht, das eine allgemeine Aufbewahrungsdauer für die Daten von fünf Jahren vorsieht, ohne eine Unterscheidung danach vorzunehmen, ob sich im Rahmen der Vorabüberprüfung herausstellt, dass die betroffenen Fluggäste ein Risiko für die öffentliche Sicherheit darstellen können oder nicht?

9. *a)* Ist die Richtlinie 2004/82/EG mit Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar, insofern die Pflichten, die sie einführt, für Flüge innerhalb der Europäischen Union gelten?

b) Ist die Richtlinie 2004/82/EG in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass sie einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wie dem angefochtenen Gesetz entgegensteht, das zum Zwecke der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der Verbesserung der Grenzkontrollen ein System zur Erhebung und Verarbeitung der Daten ‘ zu den in das nationale Hoheitsgebiet, aus dem nationalen Hoheitsgebiet oder durch das nationale Hoheitsgebiet ’ beförderten Passagieren gestattet, was indirekt eine Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen bedeuten könnte?

10. Könnte der Verfassungsgerichtshof, falls er auf der Grundlage der Antworten auf die vorstehenden Vorabentscheidungsfragen zu dem Schluss gelangen sollte, dass das angefochtene Gesetz, mit dem insbesondere die Richtlinie (EU) 2016/681 umgesetzt wird, gegen eine oder mehrere der Verpflichtungen verstößt, die sich aus den in diesen Fragen genannten Bestimmungen ergeben, die Folgen des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 ‘ über die Verarbeitung von Passagierdaten ’ vorläufig aufrechterhalten, um eine Rechtsunsicherheit zu vermeiden und es zu ermöglichen, dass die zuvor gesammelten und auf Vorrat gespeicherten Daten noch für die durch das Gesetz angestrebten Ziele benutzt werden können? ».

In seinem Urteil vom 21. Juni 2022 in der Rechtssache C-817/19 (ECLI:EU:C:2022:491) hat der Gerichtshof der Europäischen Union auf die Fragen geantwortet.

Durch Anordnung vom 13. Juli 2022 hat der Gerichtshof nach Anhörung der referierenden Richter T. Giet und W. Verrijdt beschlossen,

- die Verhandlung wiederzueröffnen,
- die Parteien aufzufordern, in einem spätestens am 30. September 2022 einzureichenden und innerhalb derselben Frist den jeweils anderen Parteien zu übermittelnden Ergänzungsschriftsatz ihren Standpunkt zu den Auswirkungen des vorerwähnten Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Union auf die Nichtigkeitsklage zu äußern, und zwar insbesondere:

a) in Bezug darauf, wie es sich auf die Fortsetzung der Prüfung der Nichtigkeitsklage vor dem Gerichtshof auswirkt, insbesondere die Erwägungen:

- zur Verknüpfung der PNR-Richtlinie und der DSGVO;
- zum Anwendungsbereich der Erhebung und der Verarbeitung der PNR-Daten (erfasste Daten, Zielsetzungen und erwähnte Verstöße, betroffene Flüge);
- zu den Garantien im Zusammenhang mit der Verarbeitung der PNR-Daten (Vorabüberprüfung, automatisierte Verarbeitung, Zugriff auf die PNR-Daten, Begriff der « unabhängigen nationalen Behörde », Speicherfrist der PNR-Daten);
- zur fehlenden Möglichkeit einer Aufrechterhaltung der Folgen im Fall einer teilweisen Nichtigerklärung des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 « über die Verarbeitung von Passagierdaten »;

b) in Bezug auf die konkret untermauerten Rechtfertigungen und Bedingungen für die auf das « absolut Notwendige » beschränkte Beschaffenheit und die Übereinstimmung von jedem einzelnen der oben genannten Elemente, wie sie im vorliegenden Fall im Gesetz vom 25. Dezember 2016 « über die Verarbeitung von Passagierdaten » vorgesehen sind, mit der Auslegung der PNR-Richtlinie;

- dass keine Sitzung abgehalten wird, außer wenn eine Partei innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Notifizierung dieser Anordnung einen Antrag auf Anhörung eingereicht hat, und

- dass vorbehaltlich eines solchen Antrags die Verhandlung am 5. Oktober 2022 geschlossen und die Rechtssache zur Beratung gestellt wird.

Ergänzungsschriftsätze wurden eingereicht von

- der klagenden Partei,
- dem Ministerrat, unterstützt und vertreten durch RA E. Jacobowitz und RÄin C. Caillet, in Brüssel zugelassen.

Infolge des Antrags des Ministerrates auf Anhörung hat der Gerichtshof durch Anordnung vom 21. September 2022 den Sitzungstermin auf den 26. Oktober 2022 anberaumt.

Durch Anordnung vom 26. Oktober 2022 hat der Gerichtshof auf Antrag des Ministerrates die Rechtssache auf die Sitzung vom 23. November 2022 vertagt.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 23. November 2022

- erschienen
- . RÄin C. Forget, für die klagende Partei,
- . RA E. Jacobowitz, RÄin C. Caillet und Gunter Ceuppens, für den Ministerrat,

- haben die referierenden Richter T. Giet und W. Verrijdt Bericht erstattet,
- wurden die vorgenannten Parteien angehört,
- wurde die Rechtssache zur Beratung gestellt.

Die Vorschriften des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, die sich auf das Verfahren und den Sprachengebrauch beziehen, wurden zur Anwendung gebracht.

II. *Rechtliche Würdigung*

(...)

In Bezug auf das angefochtene Gesetz und dessen Kontext

B.1. Die durch die VoG « Ligue des Droits de l'Homme » (nunmehr « Ligue des droits humains ») eingereichte Nichtigkeitsklage richtet sich gegen das Gesetz vom 25. Dezember 2016 « über die Verarbeitung von Passagierdaten » (nachstehend: Gesetz vom 25. Dezember 2016), das eine Verpflichtung für die Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen festlegt, die Daten zu Passagieren, die sogenannten « PNR-Daten » (*Passenger Name Record*), zu übermitteln.

B.2.1. Nach Artikel 2 setzt das Gesetz vom 25. Dezember 2016 drei europäische Richtlinien um.

B.2.2. Zunächst wird mit dem Gesetz vom 25. Dezember 2016 die Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 « über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität » (nachstehend: PNR-Richtlinie) umgesetzt.

Die PNR-Richtlinie sieht die Erhebung und Übermittlung der Fluggastdatensätze von Drittstaatsflügen durch die Fluggesellschaften zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität vor. Diese

Richtlinie gilt für die Verarbeitung von PNR-Daten im Bereich des Luftverkehrs, gemäß ihrem Erwägungsgrund 33 schließt sie jedoch die Möglichkeit der Mitgliedstaaten nicht aus, den darin vorgesehenen PNR-Mechanismus nach ihrem jeweiligen nationalen Recht auf andere Beförderungsmittel oder auf andere Wirtschaftsteilnehmer als die Beförderungsunternehmen auszudehnen. Außerdem kann die PNR-Richtlinie gemäß ihrem Artikel 2 auch auf Flüge innerhalb der Europäischen Union angewandt werden.

B.2.3. Mit dem Gesetz vom 25. Dezember 2016 wird außerdem die Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 « über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln » (nachstehend: API-Richtlinie) umgesetzt.

So regelt es die Verwendung von Passagierdaten für die in der Richtlinie 2004/82/EG vorgesehenen Zwecke, indem es den Inhalt des königlichen Erlasses vom 11. Dezember 2006 « über die Verpflichtung von Fluggesellschaften, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln » (nachstehend: königlicher Erlass vom 11. Dezember 2006) wiederaufnimmt.

B.2.4. Mit dem Gesetz vom 25. Dezember 2016 wird schließlich teilweise die Richtlinie 2010/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 « über Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/6/EG » (nachstehend: Richtlinie 2010/65/EU) umgesetzt. Zweck dieser Richtlinie ist die Vereinfachung und Harmonisierung der Verwaltungsverfahren im Seeverkehr durch die allgemeine Nutzung elektronischer Systeme für die Datenübermittlung und durch die Rationalisierung der Meldeformalitäten (Artikel 1 Absatz 1).

B.3.1. Das Gesetz vom 25. Dezember 2016 zielt darauf ab, « einen rechtlichen Rahmen zu schaffen, um es verschiedenen Sektoren der internationalen Personenbeförderung (Flug-, Schienen-, internationaler Straßen- und Seeverkehr) und Reiseunternehmen aufzuerlegen, ihre Passagierdaten an eine vom FÖD Inneres verwaltete Datenbank zu übermitteln (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, S. 6):

« Le traitement des données de passagers, leur comparaison avec des banques de données et leur soumission à des critères prédéterminés sont nécessaires pour révéler ces modes

opératoires, découvrir de nouvelles tendances et de nouveaux phénomènes, mais aussi déterminer les passagers à soumettre à un examen approfondi car ceux-ci, sur la base des résultats du traitement, peuvent être impliqués dans une infraction terroriste, dans des formes de criminalité grave, dans des atteintes à l'ordre public dans le cadre de la radicalisation violente et dans des activités pouvant menacer les intérêts fondamentaux de l'État.

[...]

Transposant la directive européenne relative à l'utilisation des données des dossiers passagers (PNR) pour la prévention et la détection des infractions terroristes et des formes graves de criminalité, ainsi que pour les enquêtes et les poursuites en la matière, l'avant-projet de loi prend au maximum en compte les dispositions prévues au niveau européen. Cela est essentiel pour créer un mécanisme efficace pour le traitement des données relatives aux passagers, de manière à tendre vers une interopérabilité maximale entre les Unités d'information des passagers des États membres.

[...]

L'analyse des données des passagers sera exclusivement confiée à une Unité d'Information des Passagers (UIP) créée au sein du SPF Intérieur et notamment composée, placés sous l'autorité fonctionnelle d'un fonctionnaire dirigeant de l'UIP des membres détachés issus des services de police, de la Sûreté de l'État, du Service général de Renseignement et de Sécurité et des Douanes (en ce qui concerne les Douanes, le traitement des données de passagers est nécessaire à la recherche et à la poursuite de fraudes, comme prévu dans l'Annexe 2, point 7 de la Directive 2016/681) » (ebenda, SS. 5-6).

B.3.2. Das durch die PNR-Richtlinie eingeführte System zur Erhebung der Daten vervollständigt das durch die API-Richtlinie geschaffene System, da die PNR-Daten umfassender sind als die API-Daten:

« Les données API (*Advanced Passenger Information*) sont des données authentiques. Elles proviennent de documents authentiques (en[tre] autre[s] des cartes d'identit[é]) et sont suffisamment précises pour identifier une personne. Il s'agit des données transmises dans le cadre du check-in et l'embarquement. Dans le cadre de la lutte contre le terrorisme et la criminalité grave, l'information qui est contenue dans les données API est suffisante pour identifier les terroristes et les criminels connus à l'aide de systèmes d'avertissement.

Les données PNR, c'est-à-dire les données de réservation, contiennent davantage d'éléments et sont plus rapidement disponibles que les données API. Ces éléments constituent un instrument très important pour la réalisation d'évaluations de risque concernant des personnes et l'établissement de liens entre des personnes connues et des personnes inconnues. De même pour les recherches ponctuelles, les données PNR représentent une plus-value importante » (ebenda, SS. 6-7).

B.3.3. Die Verpflichtung zur Übermittlung der Passagierdaten gilt « sowohl für internationale Flüge, für internationale Hochgeschwindigkeitszüge, für den internationalen

Charterverkehr mit Reisebussen und den Seeverkehr aus und in die Europäische Union als auch für Beförderungen in und aus der Europäischen Union » (ebenda, S. 7) gemäß der in Artikel 2 der PNR-Richtlinie vorgesehenen Möglichkeit.

Außerdem ist die gesetzliche Verpflichtung zur Übermittlung der Passagierdaten im Einklang mit der von der PNR-Richtlinie gebotenen Möglichkeit, diese Verpflichtung auch anderen Wirtschaftsteilnehmern als Beförderungsunternehmen aufzuerlegen, nicht nur auf die in der PNR-Richtlinie genannten Beförderungsunternehmen, sondern auch auf Reiseunternehmen anwendbar (ebenda, S. 8).

B.4.1. Artikel 4 Nr. 9 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 definiert « PNR » als « den Datensatz mit den zu jedem einzelnen Passagier notwendigen Reisedaten, der die in Artikel 9 erwähnten Informationen enthält, die die Bearbeitung und Überprüfung der von einer Person oder in ihrem Namen getätigten Reservierungen für jede Reise durch die buchenden und beteiligten Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen ermöglichen, unabhängig davon, ob dieser Datensatz in Buchungssystemen, Abfertigungssystemen (zur Überprüfung der Passagiere beim Anbordgehen) oder gleichwertigen Systemen, die die gleichen Funktionen bieten, enthalten ist ».

Was die Daten des Eincheckstatus und des Anbordgehens betrifft, so sind die unter Artikel 9 § 1 Nr. 18 erwähnten erweiterten Passagierdaten (API-Daten – *Advanced Passenger Information*) erschöpfend in den 16 Nummern von Artikel 9 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 aufgezählt.

Was die Buchungsdaten betrifft, so enthalten die Passagierdaten (PNR-Daten – *Passenger Name Record*) höchstens die neunzehn Bestandteile, die in Artikel 9 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erschöpfend aufgezählt sind, darunter die in Artikel 9 § 1 Nr. 18 erwähnten API-Daten.

B.4.2. Nach Artikel 5 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 werden die PNR-Daten von den Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen erhoben und übermittelt, damit sie in der in Artikel 15 erwähnten Passagierdatenbank, die von der im Föderalen Öffentlichen Dienst Inneres geschaffenen PNR-Zentralstelle verwaltet wird, gespeichert werden (Artikel 12 ff.). Die Passagiere werden darüber informiert, dass ihre Daten der PNR-Zentralstelle übermittelt

werden und später zu den in Artikel 8 erwähnten Zwecken verarbeitet werden können (Artikel 6).

Die Zwecke der Verarbeitung der PNR-Daten sind in Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 aufgelistet: Es handelt sich einerseits um die Ermittlung und Verfolgung von Straftaten (Artikel 8 § 1) und andererseits unter den in Kapitel 11 erwähnten Bedingungen um die Verbesserung der Personenkontrolle an den Außengrenzen und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Artikel 8 § 2).

Im Rahmen der in Artikel 8 § 1 erwähnten Zwecke sieht Artikel 16 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vor, dass die Passagierdatenbank der PNR-Zentralstelle für die in den Artikeln 24 bis 27 erwähnten Verarbeitungen gemäß den Bestimmungen in Kapitel 9 direkt zugänglich ist.

Im Rahmen der in Artikel 8 § 2 erwähnten Zwecke werden nur die in Artikel 9 § 1 Nr. 18 erwähnten Passagierdaten (API-Daten) in Bezug auf die in Artikel 29 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Kategorien von Passagieren übermittelt.

Die Aufbewahrungsdauer der Daten ist in den Artikeln 18 ff. des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 geregelt.

In Bezug auf den Umfang der Klage

B.5.1. Der Gerichtshof muss die Tragweite der Nichtigkeitsklage auf der Grundlage des Inhalts der Klageschrift bestimmen.

Der Gerichtshof kann nur ausdrücklich angefochtene Gesetzesbestimmungen für nichtig erklären, gegen die Klagegründe angeführt werden, sowie gegebenenfalls Bestimmungen, die nicht angefochten werden, jedoch untrennbar mit den für nichtig zu erklärenden Bestimmungen verbunden sind.

B.5.2. Die klagende Partei beantragt zwar mit ihrem ersten Klagegrund die Nichtigkeitsklärung des gesamten Gesetzes vom 25. Dezember 2016, aber aus der Begründung

des Klagegrunds geht hervor, dass sich die Beschwerdegründe nur gegen Artikel 3 § 2, Artikel 4 Nr. 9 und 10, Artikel 7 bis 9, Artikel 12 bis 16, Artikel 18, Artikel 24 bis 27, Artikel 50 und Artikel 51 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 richten. Folglich ist die Nichtigkeitsklage nur in diesem Maße zulässig.

Der zweite, hilfsweise vorgebrachte Klagegrund richtet sich gegen Artikel 3 § 1, Artikel 8 § 2 und Kapitel 11 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, das die Artikel 28 bis 31 umfasst.

B.5.3. Sollte sich bei der genaueren Prüfung der Klagegründe herausstellen, dass nur bestimmte Teile der angefochtenen Bestimmungen bemängelt werden, wird die Prüfung gegebenenfalls auf diese Teile beschränkt.

B.6. Die angefochtenen Artikel bestimmen:

« KAPITEL 2. - *Anwendungsbereich*

Art. 3. § 1. Vorliegendes Gesetz bestimmt die Verpflichtungen der Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen in Bezug auf die Übermittlung von Daten zu Passagieren, die in das nationale Hoheitsgebiet, aus dem nationalen Hoheitsgebiet oder durch das nationale Hoheitsgebiet befördert werden.

§ 2. Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass für jeden Beförderungssektor und für die Reiseunternehmen die zu übermittelnden Passagierdaten sowie die Übermittlungsmodalitäten nach Stellungnahme des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens.

KAPITEL 3. - *Begriffsbestimmungen*

Art. 4. Für die Anwendung des vorliegenden Gesetzes und seiner Ausführungserlasse versteht man unter:

[...]

9. ‘ PNR ’: den Datensatz mit den zu jedem einzelnen Passagier notwendigen Reisedaten, der die in Artikel 9 erwähnten Informationen enthält, die die Bearbeitung und Überprüfung der von einer Person oder in ihrem Namen getätigten Reservierungen für jede Reise durch die buchenden und beteiligten Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen ermöglichen, unabhängig davon, ob dieser Datensatz in Buchungssystemen, Abfertigungssystemen (zur Überprüfung der Passagiere beim Anbordgehen) oder gleichwertigen Systemen, die die gleichen Funktionen bieten, enthalten ist,

10. ‘Passagier’: jede Person, einschließlich der Personen im Transfer- oder Transitverkehr, mit Ausnahme der Besatzungsmitglieder, die mit Zustimmung des Beförderungsunternehmens von ihm befördert wird oder befördert werden soll, wobei diese Zustimmung durch die Eintragung dieser Person in die Passagierliste belegt wird,

[...]

KAPITEL 4 - *Verpflichtungen der Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen*

[...]

Art. 7. § 1. Beförderungsunternehmen übermitteln die in Artikel 9 § 1 erwähnten Passagierdaten, über die sie verfügen, und vergewissern sich, dass die in Artikel 9 § 1 Nr. 18 erwähnten Passagierdaten, über die sie verfügen, vollständig, exakt und aktuell sind. Zu diesem Zweck überprüfen sie die Übereinstimmung zwischen den Reisedokumenten und der Identität des betreffenden Passagiers.

§ 2. Reiseunternehmen übermitteln die in Artikel 9 § 1 erwähnten Passagierdaten, über die sie verfügen, und vergewissern sich, dass die in Artikel 9 § 1 Nr. 18 erwähnten Passagierdaten, über die sie verfügen, vollständig, exakt und aktuell sind. Zu diesem Zweck treffen sie alle notwendigen Maßnahmen, um die Übereinstimmung zwischen den Reisedokumenten und der Identität des betreffenden Passagiers zu überprüfen.

§ 3. Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass pro Beförderungssektor und für die Reiseunternehmen die Modalitäten in Bezug auf die in den Paragraphen 1 und 2 erwähnte Verpflichtung.

KAPITEL 5. - *Zwecke der Datenverarbeitung*

Art. 8. § 1. Die Passagierdaten werden zu folgenden Zwecken verarbeitet:

1. Ermittlung und Verfolgung, einschließlich Vollstreckung von Strafen oder freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, in Bezug auf die in Artikel 90ter § 2 Nr. 1bis, 1ter, 1quater, 1quinquies, 1octies, 4, 5, 6, 7, 7bis, 7ter, 8, 9, 10, 10bis, 10ter, 11, 13, 13bis, 14, 16, 17, 18, 19 und § 3 des Strafprozessgesetzbuches erwähnten Straftaten,

2. Ermittlung und Verfolgung, einschließlich Vollstreckung von Strafen oder freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, in Bezug auf die in Artikel 196, was die Fälschung authentischer und öffentlicher Urkunden betrifft, 198, 199, 199bis, 207, 213, 375 und 505 des Strafgesetzbuches erwähnten Straftaten,

3. Verhinderung schwerer Störungen der öffentlichen Sicherheit im Rahmen der gewalttätigen Radikalisierung durch Beobachtung der Phänomene und Gruppierungen gemäß Artikel 44/5 § 1 Nr. 2 und 3 und § 2 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das Polizeiamt,

4. Beaufsichtigung der in den Artikeln 7 Nr. 1 und 3/1 und 11 § 1 Nr. 1 bis 3 und 5 des Grundlagengesetzes vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste erwähnten Aktivitäten,

5. Ermittlung und Verfolgung der in Artikel 220 § 2 des allgemeinen Gesetzes vom 18. Juli 1977 über Zölle und Akzisen und in Artikel 45 Absatz 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 über die allgemeine Akzisenregelung erwähnten Straftaten.

§ 2. Die Passagierdaten werden unter den in Kapitel 11 erwähnten Bedingungen ebenfalls verarbeitet, um die Personenkontrolle an den Außengrenzen zu verbessern und die illegale Einwanderung zu bekämpfen.

KAPITEL 6. - *Passagierdaten*

Art. 9. § 1. In Bezug auf die Buchungsdaten enthalten die Passagierdaten höchstens:

1. PNR-Buchungscode (Record Locator),
2. Datum der Buchung und der Fahr- beziehungsweise Flugscheinausstellung,
3. planmäßige Reisedaten,
4. Namen, Vornamen und Geburtsdatum,
5. Anschrift und Kontaktangaben (Telefonnummer, E-Mail-Adresse),
6. Zahlungsinformationen einschließlich Rechnungsanschrift,
7. den gesamten Reiseverlauf für den betreffenden Passagier,
8. Informationen zu den ‘ registrierten Reisenden ’, d. h. zu den ‘ Vielreisenden ’,
9. Reisebüro oder Sachbearbeiter,
10. Reisestatus des Reisenden mit Angaben über Reisebestätigungen, Eincheckstatus, nicht angetretene Reisen (No show) oder Passagier mit Fahr- beziehungsweise Flugschein, aber ohne Reservierung (Go show),
11. Angaben über gesplittete oder geteilte PNR-Daten,
12. allgemeine Hinweise, einschließlich aller verfügbaren Angaben zu unbegleiteten Minderjährigen unter 18 Jahren, wie beispielsweise Name und Geschlecht des Minderjährigen, Alter, Sprache(n), Name und Kontaktangaben der Begleitperson bei der Abreise und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, Name und Kontaktangaben der abholenden Person und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, begleitender Mitarbeiter bei der Abreise und der Ankunft,
13. Fahr- beziehungsweise Flugscheindaten einschließlich Fahr- beziehungsweise Flugscheinnummer, Ausstellungsdatum, einfache Fahrten beziehungsweise Flüge, informatisierte tarifbezogene Felder der Fahr- beziehungsweise Flugscheine,
14. Sitzplatznummer und sonstige Sitzplatzinformationen,

15. Code-Sharing,
16. vollständige Gepäckangaben,
17. Zahl und Namen von Mitreisenden im Rahmen der PNR-Daten,
18. etwaige erhobene erweiterte Passagierdaten (API-Daten), die in § 2 aufgezählt sind,
19. alle vormaligen Änderungen der unter den Nummern 1 bis 18 aufgeführten Daten.

§ 2. In Bezug auf die Daten des Eincheckstatus und des Anbordgehens umfassen die in § 1 Nr. 18 erwähnten erweiterten Daten Folgendes:

1. Art des Reisedokuments,
2. Nummer des Reisedokuments,
3. Staatsangehörigkeit,
4. Land, das das Dokument ausgestellt hat,
5. Ablaufdatum des Dokuments,
6. Familienname, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum,
7. Beförderungsunternehmen/Reiseunternehmen,
8. Beförderungsnummer,
9. Abreisedatum, Ankunftsdatum,
10. Abreiseort, Ankunftsort,
11. Abreisezeit, Ankunftszeit,
12. Gesamtzahl der mit der betreffenden Beförderung beförderten Personen,
13. Sitzplatznummer,
14. PNR-Buchungscode (Record Locator)
15. Anzahl, Gewicht und Identifizierung der Gepäckstücke,
16. Grenzübergangsstelle für die Einreise in das nationale Hoheitsgebiet.

[...]

KAPITEL 7. - *PNR-Zentralstelle*

Art. 12. Innerhalb des Föderalen Öffentlichen Dienstes Inneres wird eine PNR-Zentralstelle geschaffen.

Art. 13. § 1. Die PNR-Zentralstelle ist verantwortlich für:

1. die Erhebung, Aufbewahrung und Verarbeitung der Passagierdaten, die von den Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen übermittelt werden, sowie die Verwaltung der Passagierdatenbank,

2. den Austausch sowohl der Passagierdaten als auch der Ergebnisse der Verarbeitung dieser Daten mit den PNR-Zentralstellen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union, mit Europol und mit Drittstaaten gemäß Kapitel 12.

§ 2. Unbeschadet anderer gesetzlicher Bestimmungen darf die PNR-Zentralstelle die aufgrund von Kapitel 9 aufbewahrten Daten nicht zu anderen als den in Artikel 8 erwähnten Zwecken benutzen.

Art. 14. § 1. Die PNR-Zentralstelle setzt sich zusammen aus:

1. einem leitenden Beamten, dem ein Unterstützungsdienst beisteht und der verantwortlich ist für:

a) Organisation und Arbeitsweise der PNR-Zentralstelle,

b) Überprüfung der Einhaltung der in Kapitel 4 vorgesehenen Verpflichtungen durch die Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen,

c) Verwaltung und Betrieb der Passagierdatenbank,

d) Verarbeitung der Passagierdaten,

e) Einhaltung der Recht- und Ordnungsmäßigkeit der in Kapitel 10 erwähnten Verarbeitungen,

f) Unterstützung der zuständigen Dienste bei der Ausübung ihrer Befugnisse innerhalb der PNR-Zentralstelle,

2. entsandten Mitgliedern, die aus folgenden zuständigen Diensten stammen:

a) den im Gesetz vom 7. Dezember 1998 zur Organisation eines auf zwei Ebenen strukturierten integrierten Polizeidienstes erwähnten Polizeidiensten,

b) der im Grundlagengesetz vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste erwähnten Staatssicherheit,

c) dem im Grundlagengesetz vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste erwähnten Allgemeinen Nachrichten- und Sicherheitsdienst,

d) der Verwaltung Ermittlung und Fahndung und der Verwaltung Aufsicht, Kontrolle und Feststellung der im Erlass des Präsidenten des Direktionsausschusses vom 16. Oktober 2014 zur Schaffung neuer Dienste der Generalverwaltung Zoll und Akzisen erwähnten Generalverwaltung Zoll und Akzisen.

Während der Entsendung unterliegen die Mitglieder der zuständigen Dienste der funktionellen und hierarchischen Amtsgewalt des leitenden Beamten der PNR-Zentralstelle. Sie behalten jedoch das Statut ihres ursprünglichen Dienstes.

§ 2. Nach Absprache mit dem Datenschutzbeauftragten und nach Stellungnahme des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens schließen der leitende Beamte der PNR-Zentralstelle und die zuständigen Dienste das in Artikel 17 erwähnte Vereinbarungsprotokoll ab, um die Modalitäten der Datenübermittlung zu bestimmen. Das Protokoll sieht mindestens folgende Sicherheitsvorkehrungen vor:

- Modalitäten des Datenaustauschs,
- durch das Gesetz für die Datenverarbeitung festgelegte Höchstfristen,
- Benachrichtigung der PNR-Zentralstelle durch die zuständigen Dienste über die Folgemaßnahmen zu validierten Treffern.

§ 3. Gemäß den gesetzlichen Verpflichtungen jeden zuständigen Dienstes homologiert die Nationale Sicherheitsbehörde ein abgesichertes und verschlüsseltes Kommunikations- und Informationssystem im Hinblick auf den automatisierten Versand von Treffern.

§ 4. Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass und nach Stellungnahme des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens die Modalitäten der Zusammensetzung und Organisation der PNR-Zentralstelle, das Statut des leitenden Beamten und der Mitglieder der PNR-Zentralstelle sowie die Direktionen oder Abteilungen, die innerhalb der zuständigen Dienste mit der Verarbeitung der Passagierdaten beauftragt sind

KAPITEL 8. - *Passagierdatenbank*

Art. 15. § 1. Eine vom Föderalen Öffentlichen Dienst Inneres verwaltete Passagierdatenbank wird geschaffen, in der die Passagierdaten gespeichert werden.

§ 2. Der leitende Beamte der PNR-Zentralstelle ist der für die Verarbeitung Verantwortliche der Passagierdatenbank im Sinne von Artikel 1 § 4 des Gesetzes über den Schutz des Privatlebens.

§ 3. Die in Artikel 10 beziehungsweise 12 des Gesetzes über den Schutz des Privatlebens vorgesehenen Zugriffs- und Berichtigungsrechte in Bezug auf die Passagierdaten werden unmittelbar bei dem Datenschutzbeauftragten ausgeübt.

In Abweichung von Absatz 1 werden diese Rechte beim Ausschuss für den Schutz des Privatlebens ausgeübt, was die in den Artikeln 24 bis 27 erwähnten Treffer und Ergebnisse gezielter Recherchen betrifft.

§ 4. Die aufgrund des vorliegenden Gesetzes vorgenommenen Verarbeitungen der Passagierdaten unterliegen dem Gesetz über den Schutz des Privatlebens hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten. Der Ausschuss für den Schutz des Privatlebens übt die im Gesetz über den Schutz des Privatlebens vorgesehenen Befugnisse aus.

Art. 16. Im Rahmen der in Artikel 8 § 1 erwähnten Zwecke ist die Passagierdatenbank der PNR-Zentralstelle direkt zugänglich für die in den Artikeln 24 bis 27 erwähnten Verarbeitungen gemäß den Bestimmungen von Kapitel 9.

[...]

KAPITEL 9. - *Aufbewahrungsfristen*

Art. 18. Passagierdaten werden höchstens fünf Jahre ab ihrer Speicherung in der Passagierdatenbank aufbewahrt. Am Ende dieser Frist werden sie vernichtet.

[...]

KAPITEL 10. - *Datenverarbeitung*

Abschnitt 1. Verarbeitung von Passagierdaten im Rahmen der Vorabüberprüfung der Passagiere

Art. 24. § 1. Die Passagierdaten werden im Hinblick auf die Durchführung einer Vorabüberprüfung der Passagiere vor ihrer Ankunft im nationalen Hoheitsgebiet, ihrer Abreise aus dem nationalen Hoheitsgebiet oder ihrer Durchreise durch das nationale Hoheitsgebiet verarbeitet, um diejenigen Personen zu ermitteln, die genauer überprüft werden müssen.

§ 2. Im Rahmen der Zwecke, die in Artikel 8 § 1 Nr. 1, 4 und 5 erwähnt sind oder sich auf Bedrohungen beziehen, die in den Artikeln 8 Nr. 1 Buchstabe *a), b), c), d), f), g)* und 11 § 2 des Grundlagengesetzes vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste aufgeführt sind, beruht die Vorabüberprüfung der Passagiere auf einem Treffer aus einer Korrelation zwischen den Passagierdaten und:

1. den Datenbanken, die von den zuständigen Diensten verwaltet werden oder die ihnen im Rahmen ihrer Aufträge unmittelbar zur Verfügung stehen oder zugänglich sind, oder Personenlisten, die von den zuständigen Diensten im Rahmen ihrer Aufträge erstellt werden,

2. den Überprüfungskriterien, die von der PNR-Zentralstelle im Voraus festgelegt sind und in Artikel 25 erwähnt sind.

§ 3. Im Rahmen der in Artikel 8 § 1 Nr. 3 erwähnten Zwecke beruht die Vorabüberprüfung der Passagiere auf einem Treffer aus einer Korrelation zwischen den Passagierdaten und den in § 2 Nr. 1 erwähnten Datenbanken.

§ 4. Der Treffer wird innerhalb von vierundzwanzig Stunden nach Eingang der automatisierten Mitteilung des Treffers von der PNR-Zentralstelle validiert.

§ 5. Ab dieser Validierung sorgt der zuständige Dienst, von dem der Treffer herkommt, schnellstmöglich für die weitere Bearbeitung.

Art. 25. § 1. Die Passagierdaten können von der PNR-Zentralstelle zwecks Aktualisierung der Kriterien oder Aufstellung neuer Kriterien benutzt werden, die dazu bestimmt sind, bei den in Artikel 24 § 2 Nr. 2 erwähnten Vorabüberprüfungen der Passagiere Einzelpersonen ins Visier zu nehmen.

§ 2. Die Überprüfung der Passagiere vor ihrer Ankunft, ihrer Durchreise oder ihrer Abreise anhand im Voraus festgelegter Kriterien erfolgt in nichtdiskriminierender Weise. Diese Kriterien dürfen nicht darauf abzielen, eine Person zu identifizieren, und müssen zielgerichtet, verhältnismäßig und bestimmt sein.

§ 3. Die rassische oder ethnische Herkunft, die politischen Meinungen, die religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaftsorganisation, der Gesundheitszustand, das Sexualleben oder die sexuelle Orientierung einer Person dürfen nicht als Grundlage für diese Kriterien dienen.

Art. 26. § 1. Für den in Artikel 8 § 1 Nr. 3 erwähnten Zweck sind nur die in Artikel 9 § 1 Nr. 18 erwähnten Passagierdaten, die sich auf die Person(en) beziehen, für die sich ein Treffer ergeben hat, zugänglich.

§ 2. Für den Zweck, der in Artikel 8 § 1 Nr. 1, 4 und 5 erwähnt ist oder sich auf die Bedrohungen bezieht, die in Artikel 8 Nr. 1 Buchstabe *a)*, *b)*, *c)*, *d)*, *f)*, *g)* und 11 § 2 des Grundlagengesetzes vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste aufgeführt sind, sind alle in Artikel 9 erwähnten Passagierdaten zugänglich.

Abschnitt 2. Datenverarbeitung im Rahmen gezielter Recherchen

Art. 27. Die Passagierdaten werden benutzt, um gezielte Recherchen zu den in Artikel 8 § 1 Nr. 1, 2, 4 und 5 erwähnten Zwecken und unter den in Artikel 46^{septies} des Strafprozessgesetzbuches oder in Artikel 16/3 des Grundlagengesetzes vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste vorgesehenen Bedingungen durchzuführen.

KAPITEL 11. Verarbeitung der Passagierdaten im Hinblick auf eine Verbesserung der Grenzkontrolle und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung

Art. 28. § 1. Vorliegendes Kapitel findet Anwendung auf die Verarbeitung der Passagierdaten durch die Polizeidienste, die mit der Grenzkontrolle beauftragt sind, und durch das Ausländeramt im Hinblick auf eine Verbesserung der Personenkontrolle an den Außengrenzen und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung.

§ 2. Es findet Anwendung unbeschadet der Verpflichtungen, die den mit der Grenzkontrolle beauftragten Polizeidiensten und dem Ausländeramt obliegen, personenbezogene Daten oder Informationen aufgrund von Gesetzes- oder Verordnungsbestimmungen zu übermitteln.

Art. 29. § 1. Die Passagierdaten werden den mit der Grenzkontrolle beauftragten Polizeidiensten und dem Ausländeramt innerhalb der im vorliegenden Artikel vorgesehenen

Grenzen zu den in Artikel 28 § 1 erwähnten Zwecken übermittelt, damit sie ihre gesetzlichen Aufträge ausführen können.

§ 2. Nur die in Artikel 9 § 1 Nr. 18 erwähnten Passagierdaten in Bezug auf folgende Kategorien von Passagieren werden übermittelt:

1. Passagiere, die beabsichtigen, über die Außengrenzen Belgiens ins Hoheitsgebiet zu kommen, oder bereits über die Außengrenzen Belgiens ins Hoheitsgebiet gekommen sind,
2. Passagiere, die beabsichtigen, das Hoheitsgebiet über die Außengrenzen Belgiens zu verlassen, oder die das Hoheitsgebiet bereits über die Außengrenzen Belgiens verlassen haben,
3. Passagiere, die beabsichtigen, sich in einer in Belgien gelegenen internationalen Transitzone aufzuhalten, sich dort aufhalten oder sich dort aufgehalten haben.

§ 3. Die in § 2 erwähnten Passagierdaten werden den Polizeidiensten, die mit der Kontrolle an den Außengrenzen Belgiens beauftragt sind, unmittelbar nach ihrer Speicherung in der Passagierdatenbank übermittelt. Diese Polizeidienste bewahren diese Daten in einer temporären Datei auf und vernichten sie innerhalb von vierundzwanzig Stunden nach ihrer Übermittlung.

§ 4. Wenn das Ausländeramt die in § 2 erwähnten Passagierdaten für die Ausführung seiner gesetzlichen Aufträge benötigt, werden sie ihm unmittelbar nach ihrer Speicherung in der Passagierdatenbank übermittelt. Das Ausländeramt bewahrt diese Daten in einer temporären Datei auf und vernichtet sie innerhalb von vierundzwanzig Stunden nach ihrer Übermittlung.

Wenn der Zugriff auf die in § 2 erwähnten Passagierdaten nach Ablauf dieser Frist noch notwendig ist, damit das Ausländeramt seine gesetzlichen Aufträge ausführen kann, richtet das Ausländeramt eine gebührend mit Gründen versehene Anfrage an die PNR-Zentralstelle.

Das Ausländeramt übermittelt dem Ausschuss für den Schutz des Privatlebens monatlich einen Bericht über die Anwendung von Absatz 2.

Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass nach Stellungnahme des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens die in Absatz 2 erwähnten Zugriffsbedingungen.

Art. 30. § 1. Die technischen Sicherungs- und Zugriffsmodalitäten sowie die Modalitäten der Übermittlung der Passagierdaten an die mit der Grenzkontrolle beauftragten Polizeidienste und an das Ausländeramt werden in einem Protokoll dargelegt, das in Absprache mit dem Datenschutzbeauftragten und nach Stellungnahme des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens zwischen dem leitenden Beamten der PNR-Zentralstelle einerseits und dem Generalkommissar der föderalen Polizei und dem leitenden Beamten des Ausländeramtes andererseits für ihren jeweiligen Bereich abgeschlossen wird.

§ 2. Diese Modalitäten beziehen sich mindestens auf:

1. den Bedarf des Ausländeramtes, die Daten zu kennen,

2. die Kategorien von Personalmitgliedern, die auf der Grundlage der Ausführung ihrer Aufträge unmittelbaren Zugriff auf die übermittelten Daten haben,
3. die Pflicht zur Wahrung des Berufsgeheimnisses durch alle Personen, die die Passagierdaten unmittelbar oder mittelbar zur Kenntnis nehmen,
4. die Sicherheitsmaßnahmen in Zusammenhang mit ihrer Übermittlung.

Art. 31. Binnen vierundzwanzig Stunden nach dem Ende der in Artikel 4 Nr. 3 bis 6 erwähnten Beförderung löschen die Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen alle in Artikel 9 § 2 erwähnten Passagierdaten, die sie gemäß Artikel 7 übermitteln.

[...]

KAPITEL 15. - *Abänderungsbestimmungen*

Abschnitt 1. - Abänderung des Strafprozessgesetzbuches

Art. 50. In das Strafprozessgesetzbuch wird ein Artikel 46*septies* mit folgendem Wortlaut eingefügt:

‘ Art. 46*septies*. Bei der Ermittlung von Verbrechen und Vergehen, die in Artikel 8 § 1 Nr. 1, 2 und 5 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 über die Verarbeitung von Passagierdaten erwähnt sind, kann der Prokurator des Königs durch einen mit Gründen versehenen schriftlichen Beschluss den Gerichtspolizeioffizier damit beauftragen, die PNR-Zentralstelle aufzufordern, die Passagierdaten gemäß Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 über die Verarbeitung von Passagierdaten mitzuteilen.

Die Begründung spiegelt die Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung des Privatlebens und die Subsidiarität gegenüber jeder anderen Ermittlungsaufgabe wider.

Die Maßnahme kann eine Gesamtheit von Daten in Bezug auf eine spezifische Ermittlung betreffen. In diesem Fall bestimmt der Prokurator des Königs die Dauer der Maßnahme, die einen Monat ab dem Beschluss nicht überschreiten darf, unbeschadet einer Erneuerung.

In Fällen äußerster Dringlichkeit kann jeder Gerichtspolizeioffizier mit der mündlichen und vorherigen Zustimmung des Prokurators des Königs durch einen mit Gründen versehenen schriftlichen Beschluss den leitenden Beamten der PNR-Zentralstelle auffordern, die Passagierdaten mitzuteilen. Der Gerichtspolizeioffizier teilt dem Prokurator des Königs diesen mit Gründen versehenen schriftlichen Beschluss sowie die erhaltenen Informationen binnen vierundzwanzig Stunden mit und begründet außerdem die äußerste Dringlichkeit ‘.

Abschnitt 2. - Abänderung des Grundlagengesetzes vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste

Art. 51. In Kapitel III Abschnitt 1 Unterabschnitt 2 des Grundlagengesetzes vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste wird ein Artikel 16/3 mit folgendem Wortlaut eingefügt:

‘ Art. 16/3. § 1. Die Nachrichten- und Sicherheitsdienste können im Interesse der Ausübung ihrer Aufträge und ordnungsgemäß begründet beschließen, auf die in Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 über die Verarbeitung von Passagierdaten erwähnten Passagierdaten zuzugreifen.

§ 2. Der in § 1 erwähnte Beschluss wird von einem Dienstleiter gefasst und der in Kapitel 7 des vorerwähnten Gesetzes erwähnten PNR-Zentralstelle schriftlich übermittelt. Der Beschluss wird zusammen mit seiner Begründung dem Ständigen Ausschuss N notifiziert.

Der Ständige Ausschuss N verbietet den Nachrichten- und Sicherheitsdiensten, die gesammelten Daten unter Bedingungen zu benutzen, die die gesetzlichen Bedingungen nicht einhalten.

Der Beschluss kann eine Gesamtheit von Daten in Bezug auf eine spezifische nachrichtendienstliche Untersuchung betreffen. In diesem Fall wird dem Ständigen Ausschuss N einmal pro Monat die Liste der Abfragen der Passagierdaten übermittelt. ’ ».

In Bezug auf das Inkrafttreten und den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 25. Dezember 2016

B.7. Nach Artikel 54 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 bestimmt der König durch einen im Ministerrat beratenen Erlass pro Beförderungssektor und für die Reiseunternehmen das Datum des Inkrafttretens dieses Gesetzes.

B.8. In Bezug auf die Fluggesellschaften ist das Gesetz vom 25. Dezember 2016 am 7. August 2017, gemäß Artikel 12 des königlichen Erlasses vom 18. Juli 2017 « zur Ausführung des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 über die Verarbeitung von Passagierdaten und zur Festlegung der Pflichten der Fluggesellschaften » (nachstehend: königlicher Erlass vom 18. Juli 2017) in Kraft getreten.

Seit dem 22. Februar 2019 gilt das Gesetz vom 25. Dezember 2016 ebenfalls in Bezug auf die HST-Beförderungsunternehmen (Hochgeschwindigkeitszug - grenzüberschreitender Personenverkehrsdienst auf der Schiene) und die HST-Fahrkartenverkäufer, gemäß dem königlichen Erlass vom 3. Februar 2019 « zur Ausführung des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 über die Verarbeitung von Passagierdaten und zur Festlegung der Pflichten der HST-Beförderungsunternehmen und der HST-Fahrkartenverkäufer », sowie in Bezug auf die Busunternehmen, gemäß dem königlichen Erlass vom 3. Februar 2019 « zur Ausführung des

Gesetzes vom 25. Dezember 2016 über die Verarbeitung von Passagierdaten und zur Festlegung der Pflichten der Busunternehmen ».

In Bezug auf die Änderungen des Gesetzes vom 25. Dezember 2016

B.9. Das Gesetz vom 25. Dezember 2016 wurde abgeändert durch das Gesetz vom 30. Juli 2018 « über den Schutz natürlicher Personen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten » (nachstehend: Gesetz vom 30. Juli 2018), durch das Gesetz vom 15. Juli 2018 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres » (nachstehend: Gesetz vom 15. Juli 2018) und durch das Gesetz vom 2. Mai 2019 « zur Abänderung verschiedener Bestimmungen über die Verarbeitung von Passagierdaten » (nachstehend: Gesetz vom 2. Mai 2019).

B.10.1. Artikel 15 § 3 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 wurde durch Artikel 280 Absatz 4 des Gesetzes vom 30. Juli 2018 mit Wirkung vom 5. September 2018 aufgehoben.

Da gegen Artikel 280 Absatz 4 des Gesetzes vom 30. Juli 2018 keinerlei Klage auf Nichtigkeitserklärung erhoben worden ist, ist die vorliegende Nichtigkeitsklage endgültig gegenstandslos geworden, insofern sie sich auf Artikel 15 § 3 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 bezieht.

B.10.2. Das Gesetz vom 30. Juli 2018 legt außerdem den Rahmen für die Verarbeitung von personenbezogenen Daten, insbesondere im Rahmen der in Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 aufgezählten Zwecke, fest.

In den Vorarbeiten zu dem Gesetz vom 30. Juli 2018 wurde diesbezüglich ausgeführt:

« Les traitements en vue de l'amélioration des contrôles de personnes aux frontières extérieures et en vue de lutter contre l'immigration illégale, visés à l'article 8, § 2, de la loi précitée du 25 décembre 2016, qui constitue une transposition de la Directive API, sont classés sous le titre 1er de la présente loi.

Les traitements dans le cadre des finalités visées à l'article 8, § 1er, 1°, 2°, 3° et 5°, de la loi précitée du 25 décembre 2016 sont classés sous le titre 2 puisqu'il s'agit de traitements de données à caractère personnel (données des passagers) effectués par les autorités compétentes

aux fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, y compris la protection contre les menaces pour la sécurité publique et la prévention de telles menaces.

Les traitements dans le cadre de la finalité visée à l'article 8, § 1er, 4°, de la loi précitée du 25 décembre 2016 sont classés sous le titre 3 puisqu'il s'agit de traitements de données à caractère personnel (données des passagers) dans le cadre des missions des services de renseignement et de sécurité visés aux articles 7 et 11 de la loi du 30 novembre 1998.

La loi du 25 décembre 2016 précitée contient plusieurs dispositions concernant la protection des données telles que la désignation d'un délégué à la protection des données, la prévision d'une validation manuelle ou encore l'interdiction de traiter des données sensibles. Certains points déjà repris dans la loi du 25 décembre 2016 ne doivent par conséquent plus être repris dans la présente loi » (ebenda, SS. 188-189).

Daraus ergibt sich, dass der Gerichtshof zur Beurteilung der Tragweite des angefochtenen Artikels 8 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 das Gesetz vom 30. Juli 2018 berücksichtigen muss.

B.11.1. Durch die Artikel 62 bis 70 des Gesetzes vom 15. Juli 2018 « zur Festlegung verschiedener Bestimmungen im Bereich Inneres » (nachstehend: Gesetz vom 15. Juli 2018), veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 25. September 2018, wurde das Gesetz vom 25. Dezember 2016 ebenfalls abgeändert.

Die Artikel 62 bis 68 ändern mehrere der angefochtenen Artikel des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 wie folgt ab:

« Art. 62. Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 über die Verarbeitung von Passagierdaten wird wie folgt abgeändert:

1. Paragraph 1 Nr. 1 wird wie folgt ersetzt:

‘ 1. Ermittlung und Verfolgung, einschließlich Vollstreckung von Strafen oder freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, in Bezug auf die in Artikel 90ter § 2 Nr. 2, 3, 7, 8, 11, 14, 17 bis 20, 22, 24 bis 28, 30, 32, 33, 34, 36 bis 39, 43 bis 45 und § 3 des Strafprozessgesetzbuches erwähnten Straftaten, ’.

2. Paragraph 1 Nr. 5 wird wie folgt ersetzt:

‘ 5. Ermittlung und Verfolgung der Straftaten, erwähnt in Artikel 220 § 2 des allgemeinen Gesetzes vom 18. Juli 1977 über Zölle und Akzisen, in Artikel 45 Absatz 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 über die allgemeine Akzisenregelung, in Artikel 5 des Gesetzes vom 15. Mai 2007 über die Ahndung der Nachahmung und der Piraterie von geistigen Eigentumsrechten, in Artikel 26 des Dekretes der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom

20. Februar 2017 zum Schutz des beweglichen Kulturgutes von außerordentlicher Bedeutung sowie in Artikel 24 des Dekretes der Flämischen Gemeinschaft vom 24. Januar 2003 ‘ houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang ’ (Schutz des beweglichen Kulturerbes von außerordentlicher Bedeutung), im Ministeriellen Erlass vom 7. Februar 2012 zur Einführung einer Lizenzpflicht für die Einfuhr von Waren, deren Ursprung oder Herkunft Syrien ist, abgeändert durch den Ministeriellen Erlass vom 1. Juli 2014, im Ministeriellen Erlass vom 23. März 2004 zur Aufhebung des Ministeriellen Erlasses vom 17. Januar 2003 zur Einführung der Pflicht, für die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren, deren Ursprung, Herkunft oder Bestimmung der Irak ist, über eine vorherige Ermächtigung zu verfügen und für die Ein-, Aus- und Durchfuhr bestimmter Waren, deren Ursprung, Herkunft oder Bestimmung der Irak ist, über eine Lizenz zu verfügen, sowie Ermittlung der Verstöße, erwähnt in Artikel 5 des Gesetzes vom 28. Juli 1981 zur Billigung des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen und der Anlagen, abgeschlossen in Washington am 3. März 1973, und der Änderung des Übereinkommens, angenommen in Bonn am 22. Juni 1979 ’.

Art. 63. Artikel 14 desselben Gesetzes wird wie folgt abgeändert:

1. In Paragraph 1 Nr. 2 wird Buchstabe *d)* wie folgt ersetzt:

‘ *d)* den Enquetendiensten, Ermittlungsdiensten und Diensten der Generalverwaltung Zoll und Akzisen, die mit der Aufsicht, Kontrolle und Feststellung beauftragt sind. ’

2. Paragraph 4 wird wie folgt ersetzt:

‘ § 4. Der König bestimmt durch einen im Ministerrat beratenen Erlass und nach Stellungnahme der für die Aufsicht über die Verarbeitung personenbezogener Daten zuständigen Behörde die Modalitäten der Zusammensetzung und Organisation der PNR-Zentralstelle sowie das Statut des leitenden Beamten und der Mitglieder der PNR-Zentralstelle. ’

Art. 64. In Artikel 15 § 2 desselben Gesetzes wird das Wort ‘ Passagierdatenbank ’ durch das Wort ‘ Passagierdaten ’ ersetzt.

Art. 65. Artikel 17 desselben Gesetzes wird wie folgt ersetzt:

‘ Art. 17. Nach Absprache mit dem Datenschutzbeauftragten und nach Stellungnahme der für die Aufsicht über die Verarbeitung personenbezogener Daten zuständigen Behörde schließen der leitende Beamte der PNR-Zentralstelle und die zuständigen Dienste ein Vereinbarungsprotokoll ab, das der Umsetzung der technischen Sicherungs- und Zugriffsmodalitäten dient.

Mit diesem Protokoll:

1. wird gewährleistet, dass die verarbeiteten Daten denselben Sicherheits- und Schutzerfordernungen unterliegen,

2. wird sichergestellt, dass die notwendigen Schutzmaßnahmen getroffen werden, damit:

- alle Verpflichtungen erfüllt werden, die sich aus den Regeln in Bezug auf die im vorliegenden Gesetz festgelegten Fristen, die Aufbewahrung und Vernichtung der in der Passagierdatenbank aufbewahrten Daten ergeben,

- die Daten für alle Personen, die nicht zum Zugriff darauf befugt sind, gesperrt werden,

- gewährleistet wird, dass die von den Mitgliedern der PNR-Zentralstelle vorgenommenen Verarbeitungen mit dem Gesetz vom 11. Dezember 1998 über die Klassifizierung und die Sicherheitsermächtigungen, -bescheinigungen und -stellungen in Übereinstimmung stehen,

3. wird vorgesehen, dass den Personen, die auf die Passagierdaten zugreifen können, Berechtigungen zum Zugriff auf die Passagierdaten erteilt und gemeinsame und spezifische Benutzerprofile zugewiesen werden,

4. wird gewährleistet, dass die Daten im Hoheitsgebiet der Europäischen Union aufbewahrt werden. '.

Art. 66. In Artikel 24 § 2 desselben Gesetzes wird der einleitende Satz von Absatz 1 wie folgt ersetzt:

‘ Im Rahmen der Zwecke, die in Artikel 8 § 1 Nr. 1, 2, 4 und 5 erwähnt sind oder sich auf Bedrohungen beziehen, die in den Artikeln 8 Nr. 1 Buchstabe *a), b), c), d), f), g)* und 11 § 2 des Grundlagengesetzes vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste aufgeführt sind, beruht die Vorabüberprüfung der Passagiere auf einem Treffer aus einer Korrelation zwischen den Passagierdaten und: ’.

Art. 67. In Artikel 26 desselben Gesetzes wird § 2 wie folgt ersetzt:

‘ § 2. Für den Zweck, der in Artikel 8 § 1 Nr. 1, 2, 4 und 5 erwähnt ist oder sich auf die Bedrohungen bezieht, die in Artikel 8 Nr. 1 Buchstabe *a), b), c), d), f), g)* und 11 § 2 des Grundlagengesetzes vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste aufgeführt sind, sind alle in Artikel 9 erwähnten Passagierdaten zugänglich. ’.

Art. 68. In Artikel 31 desselben Gesetzes werden die Wörter ‘ Artikel 9 § 2 ’ durch die Wörter ‘ Artikel 9 § 1 Nr. 18 ’ ersetzt. ’ ».

Diese Abänderungen sind am 5. Oktober 2018 in Kraft getreten.

B.11.2. Die Artikel 62, 63, 65, 66 und 67 des Gesetzes vom 15. Juli 2018 ersetzen jeweils die Artikel 8 § 1 Nrn. 1 und 5, 14 § 1, Nr. 2, Buchstabe *d)* und § 4, 17, 24 § 2 Absatz 1 einleitender Satz und 26 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016.

Da keine Nichtigkeitsklage gegen die vorerwähnten Artikel des Gesetzes vom 15. Juli 2018 eingereicht wurde, ist die vorliegende Nichtigkeitsklage im Prinzip gegenstandslos geworden, insoweit sie gegen die ersetzten Artikel des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gerichtet ist.

Die vorliegende Klage richtet sich gegen die ursprüngliche Fassung des Gesetzes vom 25. Dezember 2016. Auch wenn Artikel 8 § 1 Nrn. 1 und 5, Artikel 14 § 1 Nr. 2 Buchstabe *d*) und § 4, Artikel 17, Artikel 24 § 2 Absatz 1 einleitender Satz und Artikel 26 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 durch die vorerwähnten Artikel des Gesetzes vom 15. Juli 2018 ersetzt wurden, hat die Nichtigkeitsklage, insofern sie gegen Artikel 8 § 1 Nrn. 1 und 5, Artikel 14 § 1 Nr. 2 Buchstabe *d*) und § 4, Artikel 17, Artikel 24 § 2 Absatz 1 einleitender Satz und Artikel 26 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gerichtet ist, weiterhin einen Gegenstand, sofern das Gesetz vom 15. Juli 2018 diese angefochtenen Artikel des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 nicht wesentlich abändert.

Der Gerichtshof prüft folglich für jede dieser Bestimmungen und in Bezug auf jeden Beschwerdegrund, in welchem Maße die Nichtigkeitsklage weiterhin einen Gegenstand hat.

B.11.3. Artikel 64 des Gesetzes vom 15. Juli 2018 ersetzt in Artikel 15 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 das Wort « Passagierdatenbank » durch das Wort « Passagierdaten ».

Artikel 68 des Gesetzes vom 15. Juli 2018 ersetzt in Artikel 31 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 die Wörter « Artikel 9 § 2 » durch die Wörter « Artikel 9 § 1 Nr. 18 ».

Diese Abänderungen betreffen nur technische Korrekturen der Artikel 15 § 2 und 31 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, ohne diese Bestimmungen zu ersetzen, sodass sie nicht als Abänderungen angesehen werden können, die sich auf den Gegenstand der vorliegenden Klage auswirken.

B.11.4. Im Übrigen berücksichtigt der Gerichtshof die vorerwähnten Abänderungen, insbesondere um die Tragweite der angefochtenen Bestimmungen zu bestimmen.

B.12.1. Durch die Artikel 2 bis 11 des Gesetzes vom 2. Mai 2019, veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 24. Mai 2019, wurde das Gesetz vom 25. Dezember 2016 ebenfalls abgeändert.

Die Artikel 2 und 4 bis 7 des Gesetzes vom 2. Mai 2019 ändern mehrere der angefochtenen Artikel des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 wie folgt ab:

« Art. 2. Aux articles 3, § 2, 14, § 2, 15, § 4, 23, § 2, alinéa 2, 29, § 4, 30, § 1er, 44, § 2, 7° et 9°, et § 4, de la loi du 25 décembre 2016 relative au traitement des données des passagers, les mots ‘ la Commission de la protection de la vie privée ’ sont chaque fois remplacés par les mots ‘ l’autorité compétente de contrôle des traitements de données à caractère personnel ’ ».

« Art. 4. À l’article 15 de la même loi, modifié par les lois du 15 juillet 2018 et du 30 juillet 2018, les modifications suivantes sont apportées :

1° Aux paragraphes 2 et 4, les mots ‘ loi relative à la protection de la vie privée ’ sont chaque fois remplacés par les mots ‘ loi relative à la protection des données ’

2° Au paragraphe 2, les mots ‘ l’article 1er, § 4 ’ sont remplacés par ‘ l’article 26, 8° ’.

Art. 5. L’article 24, § 2, de la même loi, modifié par la loi du 15 juillet 2018 est complété par un alinéa rédigé comme suit :

‘ Dans le cadre de la finalité visée à l’alinéa 1er pour laquelle la correspondance positive a été obtenue, l’exploitation des données des passagers dans le cadre de l’évaluation préalable repose, pendant une période de vingt-quatre heures à partir de la validation visée au paragraphe 4, sur :

1° les données des passagers pertinentes du même transport que celui dont est issu[e] la correspondance positive, pour autant que ces données soient corrélées avec les données reprises dans la correspondance positive.

2° les autres données des passagers enregistrées dans la banque de données des passagers de la personne ayant fait l’objet de la correspondance positive, sans préjudice de l’application des articles 19 et 20 ’.

Art. 6. L’article 27 de la même loi est remplacé par ce qui suit :

‘ Art. 27. Les données des passagers sont exploitées en vue de procéder à des recherches ponctuelles aux fins visées à l’article 8, § 1er, 1°, 2°, 4° et 5°, et aux conditions prévues à l’article 46septies du Code d’instruction criminelle, à l’article 16/3 de la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité ou à l’article 281, § 4 de la loi générale sur les douanes et accises, coordonnée le 18 juillet 1977 ’.

Art. 7. À l’article 29 de la même loi, les modifications suivantes sont apportées :

1° au paragraphe 1er, les mots ‘ chargés du contrôle aux frontières ’ sont remplacés par les mots ‘ visés à l’article 14, § 1er, 2°, a) ’;

2° au paragraphe 3, les mots ‘ chargés du contrôle aux frontières extérieures de la Belgique ’ sont remplacés par ‘ visés à l’article 14, § 1er, 2°, a) ’».

Diese Abänderungen sind am 3. Juni 2019 in Kraft getreten.

B.12.2. Da die Artikel 2, 4 und 7 des Gesetzes vom 2. Mai 2019 nur technische Korrekturen der Artikel 3 § 2, 14 § 2, 15 § 4, 29 und 30 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 betreffen, wirken sich diese Abänderungen nicht auf den Klagegegenstand aus.

Im Übrigen hat die Nichtigkeitsklage – obgleich durch Artikel 6 des Gesetzes vom 2. Mai 2019 der angefochtene Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 ersetzt wird –, insofern sie gegen diese Bestimmung gerichtet ist, weiterhin einen Gegenstand, sofern der Inhalt von Artikel 6 des Gesetzes vom 2. Mai 2019 mit der ursprünglichen Fassung dieses Artikels 27 identisch ist.

Des Weiteren berücksichtigt der Gerichtshof die Abänderung, die durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. Mai 2019 an Artikel 24 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vorgenommen wurde, insbesondere um die Tragweite der angefochtenen Bestimmung zu bestimmen.

In Bezug auf das Ersuchen um Vorabentscheidung durch den Gerichtshof der Europäischen Union

B.13.1. Mit seiner Zwischenentscheid Nr. 135/2019 vom 17. Oktober 2019 (ECLI:BE:GHCC:2019:ARR.135) hat der Verfassungsgerichtshof den Gerichtshof der Europäischen Union zur Auslegung der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 « zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG » (Datenschutz-Grundverordnung – nachstehend: DSGVO) sowie zur Auslegung und Gültigkeit der PNR-Richtlinie und der API-Richtlinie befragt. Der Verfassungsgerichtshof hat den Gerichtshof der Europäischen Union ebenfalls gefragt, ob er im Fall der Nichtigkeitsklärung des angefochtenen Gesetzes wegen Verstoßes gegen das europäische Recht die Folgen dieses Gesetzes vorläufig aufrechterhalten könnte.

B.13.2. Der Gerichtshof hat dem Gerichtshof der Europäischen Union somit die folgenden zehn Vorabentscheidungsfragen gestellt:

« 1. Ist Artikel 23 der Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 ‘ zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG ’ (Datenschutz-Grundverordnung - DSGVO) in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe d dieser Verordnung so auszulegen, dass er auf einzelstaatliche Rechtsvorschriften wie das Gesetz vom 25. Dezember 2016 ‘ über die Verarbeitung von Passagierdaten ’, mit dem die Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 ‘ über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität ’, sowie die Richtlinie 2004/82/EG des Rates vom 29. April 2004 « über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln » und die Richtlinie 2010/65/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Oktober 2010 ‘ über Meldeformalitäten für Schiffe beim Einlaufen in und/oder Auslaufen aus Häfen der Mitgliedstaaten und zur Aufhebung der Richtlinie 2002/6/EG ’ umgesetzt wird, anwendbar ist?

2. Ist Anhang I der Richtlinie (EU) 2016/681 mit den Artikeln 7, 8 und 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union in dem Sinne vereinbar, dass die darin aufgeführten Daten sehr weitgehend sind – insbesondere die in Nummer 18 von Anhang I der Richtlinie (EU) 2016/681 erwähnten Daten, die über die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie 2004/82/EG erwähnten Daten hinausgehen – insofern sie zusammen genommen sensible Daten offenlegen könnten und so über das ‘ absolut Notwendige ’ hinausgehen könnten?

3. Sind die Nummern 12 und 18 von Anhang I der Richtlinie (EU) 2016/681 mit den Artikeln 7, 8 und 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar, insofern unter Berücksichtigung des Wortes ‘ einschließlich ’ die dort aufgeführten Daten in beispielhafter und nicht erschöpfender Weise genannt werden, was somit gegen die Anforderung der Präzision und Klarheit der Regeln, die einen Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten nach sich ziehen, verstoßen könnte?

4. Sind Artikel 3 Nummer 4 der Richtlinie (EU) 2016/681 und Anhang I derselben Richtlinie mit den Artikeln 7, 8 und 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar, insofern das System zur allgemeinen Erhebung, Übermittlung und Verarbeitung von Passagierdaten, das mit diesen Bestimmungen eingeführt wird, auf jede Person abzielt, die das betreffende Beförderungsmittel benutzt, unabhängig von einem objektiven Anhaltspunkt für die Annahme, dass von dieser Person eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgehen könnte?

5. Ist Artikel 6 der Richtlinie (EU) 2016/681 in Verbindung mit den Artikeln 7, 8 und 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass er einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wie dem angefochtenen Gesetz entgegensteht, das als Verarbeitungszweck der PNR-Daten die Beaufsichtigung der erwähnten Aktivitäten durch die Nachrichten- und Sicherheitsdienste zulässt und so diesen Zweck in die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität aufnimmt?

6. Ist Artikel 6 der Richtlinie (EU) 2016/681 mit den Artikeln 7, 8 und 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar, insofern die in ihm geregelte

Vorabüberprüfung durch eine Korrelation mit Datenbanken und im Voraus festgelegten Kriterien systematisch und allgemein auf die Passagierdaten angewandt wird, unabhängig von einem objektiven Anhaltspunkt für die Annahme, dass von diesen Fluggästen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgehen könnte?

7. Kann der in Artikel 12 Absatz 3 der Richtlinie (EU) 2016/681 erwähnte Ausdruck ‘ andere nationale Behörde, die [...] zuständig ist ’ dahin ausgelegt werden, dass er sich auf die PNR-Zentralstelle bezieht, die durch das Gesetz vom 25. Dezember 2016 geschaffen wurde und die somit den Zugriff auf die PNR-Daten nach einer sechsmonatigen Frist im Rahmen von gezielten Recherchen gestatten dürfte?

8. Ist Artikel 12 der Richtlinie (EU) 2016/681 in Verbindung mit den Artikeln 7, 8 und 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass er einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wie dem angefochtenen Gesetz entgegensteht, das eine allgemeine Aufbewahrungsdauer für die Daten von fünf Jahren vorsieht, ohne eine Unterscheidung danach vorzunehmen, ob sich im Rahmen der Vorabüberprüfung herausstellt, dass die betroffenen Fluggäste ein Risiko für die öffentliche Sicherheit darstellen können oder nicht?

9. a) Ist die Richtlinie 2004/82/EG mit Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vereinbar, insofern die Pflichten, die sie einführt, für Flüge innerhalb der Europäischen Union gelten?

b) Ist die Richtlinie 2004/82/EG in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union dahin auszulegen, dass sie einzelstaatlichen Rechtsvorschriften wie dem angefochtenen Gesetz entgegensteht, das zum Zwecke der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der Verbesserung der Grenzkontrollen ein System zur Erhebung und Verarbeitung der Daten ‘ zu den in das nationale Hoheitsgebiet, aus dem nationalen Hoheitsgebiet oder durch das nationale Hoheitsgebiet ’ beförderten Passagieren gestattet, was indirekt eine Wiedereinführung von Kontrollen an den Binnengrenzen bedeuten könnte?

10. Könnte der Verfassungsgerichtshof, falls er auf der Grundlage der Antworten auf die vorstehenden Vorabentscheidungsfragen zu dem Schluss gelangen sollte, dass das angefochtene Gesetz, mit dem insbesondere die Richtlinie (EU) 2016/681 umgesetzt wird, gegen eine oder mehrere der Verpflichtungen verstößt, die sich aus den in diesen Fragen genannten Bestimmungen ergeben, die Folgen des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 ‘ über die Verarbeitung von Passagierdaten ’ vorläufig aufrechterhalten, um eine Rechtsunsicherheit zu vermeiden und es zu ermöglichen, dass die zuvor gesammelten und auf Vorrat gespeicherten Daten noch für die durch das Gesetz angestrebten Ziele benutzt werden können? ».

B.14. In seinem Urteil vom 21. Juni 2022 in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* (C-817/19, ECLI:EU:C:2022:491) hat der Gerichtshof der Europäischen Union, Große Kammer, auf die vorerwähnten Vorabentscheidungsfragen geantwortet.

Im vorerwähnten Urteil hat der Gerichtshof der Europäischen Union nacheinander geprüft:

- die erste Vorabentscheidungsfrage bezüglich der Verknüpfung der DSGVO mit der PNR-Richtlinie (Randnrn. 63 bis 84);
- die zweite bis vierte und sechste Vorabentscheidungsfrage über die Gültigkeit der PNR-Richtlinie und/oder ihre Anhänge, was das System der Datenerhebung und die betroffenen Daten betrifft (Randnrn. 85 bis 228);
- die fünfte Vorabentscheidungsfrage über die Auslegung der PNR-Richtlinie, was die Zwecke in Bezug auf den Nachrichten- und Sicherheitsdienst betrifft (Randnrn. 229 bis 237);
- die siebte Vorabentscheidungsfrage über die Auslegung des in der PNR-Richtlinie erwähnten Begriffs der unabhängigen nationalen Behörde (Randnrn. 238 bis 247);
- die achte Vorabentscheidungsfrage über die Auslegung der in der PNR-Richtlinie erwähnten Speicherfrist der Daten (Randnrn. 248 bis 262);
- Buchstabe a der neunten Vorabentscheidungsfrage über die Gültigkeit der API-Richtlinie, ob diese Richtlinie für EU-Flüge gilt (Randnrn. 263 bis 269);
- Buchstabe b der neunten Vorabentscheidungsfrage über die Auslegung der API-Richtlinie, insofern sie es ermöglichen würde, die illegale Einwanderung zu bekämpfen und eine Form der Kontrolle an den Grenzen wieder einzuführen (Randnrn. 270 bis 291);
- die zehnte Vorabentscheidungsfrage bezüglich einer möglichen Aufrechterhaltung der Folgen des Gesetzes, das eventuell mit dem Unionsrecht unvereinbar wäre (Randnrn. 292 bis 298).

In Bezug auf den ersten Klagegrund

B.15. Der erste, hauptsächlich vorgebrachte Klagegrund ist abgeleitet aus einem Verstoß gegen Artikel 22 der Verfassung, an sich oder in Verbindung mit Artikel 23 der DSGVO, mit

den Artikeln 7, 8 und 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Nach Auffassung der klagenden Partei verletzt das Gesetz vom 25. Dezember 2016 das Recht auf Achtung des Privatlebens und das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten, die durch diese Bestimmungen gewährleistet werden. Das Gesetz vom 25. Dezember 2016 verstoße gegen das Legalitätsprinzip. Die systematische und unterschiedslose Erhebung, Übermittlung und Verarbeitung von PNR-Daten mit einem « Pre-Screening »-Verfahren seien weder notwendig noch durch ein dem Gemeinwohl dienendes Ziel gerechtfertigt und mehrere eingeführte Maßnahmen seien unverhältnismäßig.

Was die Bezugsnormen betrifft

B.16.1. Artikel 22 der Verfassung bestimmt:

« Jeder hat ein Recht auf Achtung vor seinem Privat- und Familienleben, außer in den Fällen und unter den Bedingungen, die durch Gesetz festgelegt sind.

Das Gesetz, das Dekret oder die in Artikel 134 erwähnte Regel gewährleistet den Schutz dieses Rechtes ».

B.16.2. Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention bestimmt:

« (1) Jedermann hat Anspruch auf Achtung seines Privat- und Familienlebens, seiner Wohnung und seines Briefverkehrs.

(2) Eine Behörde darf in die Ausübung dieses Rechts nur eingreifen, soweit der Eingriff gesetzlich vorgesehen und in einer demokratischen Gesellschaft notwendig ist für die nationale oder öffentliche Sicherheit, für das wirtschaftliche Wohl des Landes, zur Aufrechterhaltung der Ordnung, zur Verhütung von Straftaten, zum Schutz der Gesundheit oder der Moral oder zum Schutz der Rechte und Freiheiten anderer ».

B.16.3. Der Verfassungsgeber hat eine möglichst weitgehende Übereinstimmung zwischen Artikel 22 der Verfassung und Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention angestrebt (*Parl. Dok.*, Kammer, 1992-1993, Nr. 997/5, S. 2).

Die Tragweite dieses Artikels 8 entspricht derjenigen der vorgenannten Verfassungsbestimmung, sodass die durch die beiden Bestimmungen gewährleisteten Garantien eine untrennbare Einheit bilden.

B.17.1. Das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens, so wie es durch die vorerwähnten Verfassungs- und Vertragsbestimmungen gewährleistet wird, bezweckt im Wesentlichen, die Personen gegen Einmischungen in ihr Privatleben und Familienleben zu schützen.

Dieses Recht hat eine weitreichende Tragweite und umfasst unter anderem das Recht auf körperliche Unversehrtheit der Person (EuGHMR, Große Kammer, 8. April 2021, *Vavříčka u.a. gegen Tschechische Republik*, ECLI:CE:ECHR:2021:0408JUD004762113, § 261) und den Schutz personenbezogener Daten und persönlicher Informationen in Bezug auf die Gesundheit (EuGHMR, 25. Februar 1997, *Z. gegen Finnland*, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD002200993, § 95; 10. Oktober 2006, *L.L. gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2006:1010JUD000750802, § 32; 27. Februar 2018, *Mockuté gegen Litauen*, ECLI:CE:ECHR:2018:0227JUD006649009, § 93). Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ergibt sich, dass unter anderem die folgenden Daten und Informationen über die Person von diesem Recht geschützt sind: Name, Adresse, berufliche Aktivitäten, persönliche Beziehungen, digitale Fingerabdrücke, Kamerabilder, Fotos, Kommunikationsdaten, DNA-Daten, gerichtliche Daten (Verurteilung oder Verdacht), Finanzdaten, Informationen über Vermögenswerte und medizinische Daten (siehe u.a. EuGHMR, 26. März 1987, *Leander gegen Schweden*, ECLI:CE:ECHR:1987:0326JUD000924881, §§ 47-48; Große Kammer, 4. Dezember 2008, *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, §§ 66-68; 17. Dezember 2009, *B.B. gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2009:1217JUD000533506, § 57; 10. Februar 2011, *Dimitrov-Kazakov gegen Bulgarien*, ECLI:CE:ECHR:2011:0210JUD001137903, §§ 29-31; 18. Oktober 2011, *Khelili gegen Schweiz*, ECLI:CE:ECHR:2011:1018JUD001618807, §§ 55-57; 9. Oktober 2012, *Alkaya gegen Türkei*, ECLI:CE:ECHR:2012:1009JUD004281106, § 29; 18. April 2013, *M.K. gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD001952209, § 26; 18. September 2014, *Brunet gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2014:0918JUD002101010, § 31; 13. Oktober 2020, *Frâncu gegen Rumänien*, ECLI:CE:ECHR:2020:1013JUD006935613, § 51).

B.17.2. Die durch Artikel 22 der Verfassung und durch Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleisteten Rechte sind jedoch nicht absolut.

Sie schließen eine behördliche Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens nicht aus, verlangen jedoch, dass diese durch eine ausreichend präzise Gesetzesbestimmung erlaubt wird, einem zwingenden gesellschaftlichen Bedürfnis in einer demokratischen Gesellschaft entspricht und im Verhältnis zu der damit verfolgten gesetzmäßigen Zielsetzung steht. Diese Bestimmungen beinhalten außerdem die positive Verpflichtung für die Behörden, Maßnahmen zu ergreifen, die eine tatsächliche Achtung des Privatlebens gewährleisten, selbst in der Sphäre der gegenseitigen Beziehungen zwischen Einzelpersonen (EuGHMR, 27. Oktober 1994, *Kroon und andere gegen Niederlande*, ECLI:CE:ECHR:1994:1027JUD001853591, § 31; Große Kammer, 12. November 2013, *Söderman gegen Schweden*, ECLI:CE:ECHR:2013:1112JUD000578608, § 78).

Wenn sie die Abwägung zwischen dem Interesse des Staates an der Verarbeitung personenbezogener Daten und das Interesse des Einzelnen am Schutz der Vertraulichkeit dieser Daten vornehmen, verfügen die nationalen Behörden über einen gewissen Beurteilungsspielraum (ebenda, § 99). In Anbetracht der grundlegenden Bedeutung des Schutzes personenbezogener Daten ist dieser Spielraum jedoch recht begrenzt (EuGHMR, 26. Januar 2017, *Surikov gegen Ukraine*, ECLI:CE:ECHR:2017:0126JUD004278806, § 73). Damit eine Norm mit dem Recht auf Achtung des Privatlebens vereinbar ist, ist es erforderlich, dass ein faires Gleichgewicht zwischen allen betroffenen Rechten und Interessen hergestellt wird. Bei der Beurteilung dieses Gleichgewichts sind unter anderem die Bestimmungen des Übereinkommens des Europarates vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (nachstehend: Übereinkommen Nr. 108) zu berücksichtigen (EuGHMR, 25. Februar 1997, *Z gegen Finnland*, ECLI:CE:ECHR:1997:0225JUD002200993, § 95; Große Kammer, 4. Dezember 2008, *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 103; 26. Januar 2017, *Surikov gegen Ukraine*, ECLI:CE:ECHR:2017:0126JUD004278806, § 74).

Das Übereinkommen Nr. 108 beinhaltet u.a. die Grundsätze in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten: Rechtmäßigkeit, Verarbeitung nach Treu und Glauben, Transparenz, Zweckbindung, Verhältnismäßigkeit, Richtigkeit, Speicherbegrenzung, Integrität und Vertraulichkeit und Rechenschaftspflicht.

Dasselbe Übereinkommen wird durch ein Änderungsprotokoll aktualisiert, das am 10. Oktober 2018 zur Unterzeichnung aufgelegt wurde.

Aus dem Übereinkommen Nr. 108 ergibt sich, dass das innerstaatliche Recht insbesondere gewährleisten muss, dass die personenbezogenen Daten unter Berücksichtigung der Zwecke, für die sie erhoben oder gespeichert werden, erheblich sind und nicht darüber hinausgehen, dass sie so aufbewahrt werden, dass der Betroffene nicht länger identifiziert werden kann, als es die Zwecke erfordern, und dass die gespeicherten Daten wirksam gegen unangemessene und missbräuchliche Nutzungen geschützt werden. Es hat auch vorgegeben, dass es von großer Bedeutung ist, dass im innerstaatlichen Recht klare und detaillierte Regeln zur Tragweite und Anwendung der betreffenden Maßnahmen sowie Mindestgarantien vorgesehen sind, die unter anderem die Dauer, die Speicherung, die Nutzung, den Zugriff von Dritten, die Verfahren zur Wahrung der Integrität und Vertraulichkeit von Daten und die Verfahren zu deren Vernichtung betreffen, sodass ausreichende Garantien gegen die Gefahr von Missbrauch und Willkür in jeder Phase der Datenverarbeitung existieren (EuGHMR, 26. Januar 2017, *Surikov gegen Ukraine*, ECLI:CE:ECHR:2017:0126JUD004278806, § 74).

B.18.1. Artikel 7 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union bestimmt:

« Jede Person hat das Recht auf Achtung ihres Privat- und Familienlebens, ihrer Wohnung sowie ihrer Kommunikation ».

B.18.2. Artikel 8 derselben Charta bestimmt:

« 1. Jede Person hat das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten.

2. Diese Daten dürfen nur nach Treu und Glauben für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage verarbeitet werden. Jede Person hat das Recht, Auskunft über die sie betreffenden erhobenen Daten zu erhalten und die Berichtigung der Daten zu erwirken.

3. Die Einhaltung dieser Vorschriften wird von einer unabhängigen Stelle überwacht ».

B.18.3. Innerhalb des Geltungsbereichs des Rechts der Europäischen Union gewährleisten Artikel 22 der Verfassung, Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 7 der Charta analoge Grundrechte (EuGH, Große Kammer, 9. November 2010, C-92/09

und C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR u.a.*, ECLI:EU:C:2010:662), während Artikel 8 der Charta einen spezifischen Rechtsschutz für personenbezogene Daten bietet (EuGH, Große Kammer, 21. Dezember 2016, C-203/15 und C-698/15, *Tele2 Sverige AB*, ECLI:EU:C:2016:970, Randnr. 129; 6. Oktober 2020, C-511/18, C-512/18 und C-520/18, *La Quadrature du Net u.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, Randnr. 114).

Der Gerichtshof weist diesbezüglich darauf hin, dass « Artikel 7 der Charta, der das Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens betrifft, Rechte enthält, die den in Artikel 8 Absatz 1 der am 4. November 1950 in Rom unterzeichneten Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (nachstehend: EMRK) gewährleisteten Rechten entsprechen, und dass diesem Artikel 7 gemäß Artikel 52 Absatz 3 der Charta somit die gleiche Bedeutung und Tragweite beizumessen ist wie Artikel 8 Absatz 1 EMRK in seiner Auslegung durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte » (EuGH, 17. Dezember 2015, C-419/14, *WebMindLicenses Kft.*, ECLI:EU:C:2015:832, Randnr. 70; 14. Februar 2019, C-345/17, *Buivids*, ECLI:EU:C:2019:122, Randnr. 65).

B.18.4. Der Gerichtshof der Europäischen Union ist der Auffassung, dass sich die Achtung des Rechts auf Privatleben hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten auf jede Information erstreckt, die eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person betrifft (EuGH, Große Kammer, 9. November 2010, C-92/09 und C-93/09, *Volker und Markus Schecke GbR u.a.*, ECLI:EU:C:2010:662, Randnr. 52; 16. Januar 2019, C-496/17, *Deutsche Post AG*, ECLI:EU:C:2019:26, Randnr. 54).

B.18.5. Auch die in den Artikeln 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte können keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen (EuGH, Große Kammer, 16. Juli 2020, C-311/18, *Data Protection Commissioner*, ECLI:EU:C:2020:559, Randnr. 172).

Nach Artikel 52 Absatz 1 Satz 1 der Charta müssen Einschränkungen der Ausübung der darin garantierten Rechte und Freiheiten, einschließlich insbesondere des durch deren Artikel 7 gewährleisteten Rechts auf Achtung des Privatlebens und des in Artikel 8 verankerten Rechts auf Schutz personenbezogener Daten, gesetzlich vorgesehen sein, den Wesensgehalt dieser Rechte achten und unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erforderlich sein sowie einer dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung oder den Erfordernissen des Schutzes der

Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen (EuGH, Große Kammer, 6. Oktober 2020, C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, Randnr. 64).

B.18.6. In seinem Gutachten 1/15 vom 26. Juli 2017 über den Entwurf eines Abkommens zwischen Kanada und der Europäischen Union über die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen stellt der Gerichtshof fest, dass die PNR-Daten Informationen über bestimmte oder bestimmbar natürliche Personen enthalten und ihre Erhebung und Verarbeitung und der Zugang zu diesen Daten somit das in Artikel 7 der Charta garantierte Recht auf Achtung des Privatlebens und das durch Artikel 8 der Charta garantierte Recht auf den Schutz personenbezogener Daten berühren können (EuGH, Große Kammer, 26. Juli 2017, Gutachten 1/15, PNR-Abkommen EU-Kanada, ECLI:EU:C:2017:592, Randnrn. 122-126).

Hinsichtlich der Einschränkungen, denen Artikel 7 und 8 der Charta unterliegen können, ist der Gerichtshof folgender Auffassung: « Die in den Art. 7 und 8 der Charta niedergelegten Rechte können jedoch keine uneingeschränkte Geltung beanspruchen, sondern müssen im Hinblick auf ihre gesellschaftliche Funktion gesehen werden » (ebenda, Randnr. 136):

« 137. Insoweit ist auch darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 8 Absatz 2 der Charta personenbezogene Daten nur ‘ für festgelegte Zwecke und mit Einwilligung der betroffenen Person oder auf einer sonstigen gesetzlich geregelten legitimen Grundlage ’ verarbeitet werden dürfen.

138. Überdies muss nach Artikel 52 Absatz 1 der Charta jede Einschränkung der Ausübung der in der Charta anerkannten Rechte und Freiheiten gesetzlich vorgesehen sein und den Wesensgehalt dieser Rechte und Freiheiten achten (Satz 1); unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit dürfen Einschränkungen nur vorgenommen werden, wenn sie erforderlich sind und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen oder den Erfordernissen des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer tatsächlich entsprechen (Satz 2) » (ebenda).

B.19.1 Artikel 22 der Verfassung behält dem zuständigen Gesetzgeber die Befugnis vor, festzulegen, in welchen Fällen und unter welchen Bedingungen das Recht auf Achtung des Privatlebens beeinträchtigt werden kann. Somit garantiert er jedem Bürger, dass eine Einmischung in die Ausübung dieses Rechts nur aufgrund von Regeln erfolgen darf, die durch eine demokratisch gewählte beratende Versammlung angenommen wurden.

Eine Ermächtigung einer anderen Gewalt steht jedoch nicht im Widerspruch zum Legalitätsprinzip, sofern die Ermächtigung ausreichend präzise beschrieben ist und sich auf die

Ausführung von Maßnahmen bezieht, deren wesentliche Elemente vorher durch den Gesetzgeber festgelegt wurden.

B.19.2. Neben dem formalen Erfordernis der Legalität wird durch Artikel 22 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und mit den Artikeln 7, 8 und 52 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ebenfalls die Verpflichtung auferlegt, dass die Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens und das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten deutlich und ausreichend präzise formuliert wird, damit es möglich ist, die Fälle vorherzusehen, in denen der Gesetzgeber eine solche Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens erlaubt.

Auf dem Gebiet des Schutzes personenbezogener Daten bedeutet dieses Erfordernis der Vorhersehbarkeit, dass ausreichend präzise vorgesehen werden muss, unter welchen Umständen Verarbeitungen von personenbezogenen Daten erlaubt sind (EuGHMR, Große Kammer, 4. Mai 2000, *Rotaru gegen Rumänien*, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, § 57; Große Kammer, 4. Dezember 2008, *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 99). Das Erfordernis, dass die Einschränkung gesetzlich vorgesehen sein muss, bedeutet insbesondere, dass die gesetzliche Grundlage für den Eingriff in diese Rechte den Umfang, in dem die Ausübung des betreffenden Rechts eingeschränkt wird, selbst festlegen muss (EuGH, 6. Oktober 2020, C-623/17, *Privacy International*, ECLI:EU:C:2020:790, Randnr. 65).

Deshalb muss es jeder Person möglich sein, sich ein ausreichend klares Bild von den verarbeiteten Daten, den an einer bestimmten Datenverarbeitung beteiligten Personen sowie den Bedingungen und den Zwecken der Verarbeitung zu machen.

B.20.1. Artikel 23 der DSGVO bestimmt:

«1. Durch Rechtsvorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten, denen der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter unterliegt, können die Pflichten und Rechte gemäß den Artikeln 12 bis 22 und Artikel 34 sowie Artikel 5, insofern dessen Bestimmungen den in den Artikeln 12 bis 22 vorgesehenen Rechten und Pflichten entsprechen, im Wege von Gesetzgebungsmaßnahmen beschränkt werden, sofern eine solche Beschränkung den Wesensgehalt der Grundrechte und Grundfreiheiten achtet und in einer demokratischen Gesellschaft eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme darstellt, die Folgendes sicherstellt:

- a) die nationale Sicherheit;
 - b) die Landesverteidigung;
 - c) die öffentliche Sicherheit;
 - d) die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit;
 - e) den Schutz sonstiger wichtiger Ziele des allgemeinen öffentlichen Interesses der Union oder eines Mitgliedstaats, insbesondere eines wichtigen wirtschaftlichen oder finanziellen Interesses der Union oder eines Mitgliedstaats, etwa im Währungs-, Haushalts- und Steuerbereich sowie im Bereich der öffentlichen Gesundheit und der sozialen Sicherheit;
 - f) den Schutz der Unabhängigkeit der Justiz und den Schutz von Gerichtsverfahren;
 - g) die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von Verstößen gegen die berufsständischen Regeln reglementierter Berufe;
 - h) Kontroll-, Überwachungs- und Ordnungsfunktionen, die dauernd oder zeitweise mit der Ausübung öffentlicher Gewalt für die unter den Buchstaben a bis e und g genannten Zwecke verbunden sind;
 - i) den Schutz der betroffenen Person oder der Rechte und Freiheiten anderer Personen;
 - j) die Durchsetzung zivilrechtlicher Ansprüche.
2. Jede Gesetzgebungsmaßnahme im Sinne des Absatzes 1 muss insbesondere gegebenenfalls spezifische Vorschriften enthalten zumindest in Bezug auf
- a) die Zwecke der Verarbeitung oder die Verarbeitungskategorien,
 - b) die Kategorien personenbezogener Daten,
 - c) den Umfang der vorgenommenen Beschränkungen,
 - d) die Garantien gegen Missbrauch oder unrechtmäßigen Zugang oder unrechtmäßige Übermittlung,
 - e) die Angaben zu dem Verantwortlichen oder den Kategorien von Verantwortlichen,
 - f) die jeweiligen Speicherfristen sowie die geltenden Garantien unter Berücksichtigung von Art, Umfang und Zwecken der Verarbeitung oder der Verarbeitungskategorien,
 - g) die Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen und
 - h) das Recht der betroffenen Personen auf Unterrichtung über die Beschränkung, sofern dies nicht dem Zweck der Beschränkung abträglich ist ».

Gemäß dieser Bestimmung müssen Beschränkungen der darin genannten Verpflichtungen der Verantwortlichen und der Rechte der betroffenen Personen gesetzlich vorgesehen sein, den Wesensgehalt der Grundrechte und Grundfreiheiten achten und in einer demokratischen Gesellschaft eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme zur Verwirklichung des verfolgten Ziels darstellen, sowie die in Absatz 2 formulierten spezifischen Anforderungen erfüllen (EuGH, Große Kammer, 6. Oktober 2020, C-511/18, C-512/18 und C-520/18, *La Quadrature du Net u.a.*, ECLI:EU:C:2020:791, Randnrn. 209-210; 10. Dezember 2020, C-620/19, *Land Nordrhein-Westfalen*, ECLI:EU:C:2020:1011, Randnr. 46).

B.20.2. Artikel 2 der DSGVO bestimmt:

« 1. Diese Verordnung gilt für die ganz oder teilweise automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten sowie für die nichtautomatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten, die in einem Dateisystem gespeichert sind oder gespeichert werden sollen.

2. Diese Verordnung findet keine Anwendung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten:

[...]

d) durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit.

[...]».

B.20.3. Der Erwägungsgrund 19 der DSGVO bestimmt:

« Der Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, sowie der freie Verkehr dieser Daten sind in einem eigenen Unionsrechtsakt geregelt. Deshalb sollte diese Verordnung auf Verarbeitungstätigkeiten dieser Art keine Anwendung finden. Personenbezogene Daten, die von Behörden nach dieser Verordnung verarbeitet werden, sollten jedoch, wenn sie zu den vorstehenden Zwecken verwendet werden, einem spezifischeren Unionsrechtsakt, nämlich der Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates unterliegen. Die Mitgliedstaaten können die zuständigen Behörden im Sinne der Richtlinie (EU) 2016/680 mit Aufgaben betrauen, die nicht zwangsläufig für die Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, ausgeführt werden,

so dass die Verarbeitung von personenbezogenen Daten für diese anderen Zwecke insoweit in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fällt,

als sie in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt. In Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch diese Behörden für Zwecke, die in den Anwendungsbereich dieser Verordnung fallen, sollten die Mitgliedstaaten spezifischere Bestimmungen beibehalten oder einführen können, um die Anwendung der Vorschriften dieser Verordnung anzupassen. In den betreffenden Bestimmungen können die Auflagen für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch diese zuständigen Behörden für jene anderen Zwecke präziser festgelegt werden, wobei der verfassungsmäßigen, organisatorischen und administrativen Struktur des betreffenden Mitgliedstaats Rechnung zu tragen ist. Soweit diese Verordnung für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch private Stellen gilt, sollte sie vorsehen, dass die Mitgliedstaaten einige Pflichten und Rechte unter bestimmten Voraussetzungen mittels Rechtsvorschriften beschränken können, wenn diese Beschränkung in einer demokratischen Gesellschaft eine notwendige und verhältnismäßige Maßnahme zum Schutz bestimmter wichtiger Interessen darstellt, wozu auch die öffentliche Sicherheit und die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung zählen, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Dies ist beispielsweise im Rahmen der Bekämpfung der Geldwäsche oder der Arbeit kriminaltechnischer Labors von Bedeutung ».

Wie aus diesem Erwägungsgrund hervorgeht, fällt die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung grundsätzlich nicht unter die DSGVO, sondern unter die Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 «zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates » (nachstehend: Polizeirichtlinie).

B.20.4. Die Polizeirichtlinie legt in den Bereichen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit spezifische Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit fest, wobei den Besonderheiten dieser Tätigkeiten Rechnung getragen wird.

Artikel 1 Absatz 1 der Polizeirichtlinie bestimmt:

« Diese Richtlinie enthält Bestimmungen zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit ».

Artikel 9 Absätze 1 und 2 derselben Richtlinie bestimmt:

« 1. Personenbezogene Daten, die von zuständigen Behörden für die in Artikel 1 Absatz 1 genannten Zwecke erhoben werden, dürfen nicht für andere als die in Artikel 1 Absatz 1 genannten Zwecke verarbeitet werden, es sei denn, eine derartige Verarbeitung ist nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten zulässig. Wenn personenbezogene Daten für solche andere Zwecke verarbeitet werden, gilt die Verordnung (EU) 2016/679, es sei denn, die Verarbeitung erfolgt im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt.

2. Sind nach dem Recht der Mitgliedstaaten zuständige Behörden mit der Wahrnehmung von Aufgaben betraut, die sich nicht mit den für die in Artikel 1 Absatz 1 genannten Zwecke wahrgenommenen Aufgaben decken, gilt die Verordnung (EU) 2016/679 für die Verarbeitung zu diesen Zwecken — wozu auch im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke, wissenschaftliche oder historische Forschungszwecke oder statistische Zwecke zählen —, es sei denn, die Verarbeitung erfolgt im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt ».

Im Erwägungsgrund 11 der Polizeirichtlinie ist diesbezüglich präzisiert, dass

« diesen Bereichen durch eine Richtlinie Rechnung getragen werden [sollte], die spezifische Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, enthält, wobei den Besonderheiten dieser Tätigkeiten Rechnung getragen wird. Diese zuständigen Behörden können nicht nur staatliche Stellen wie die Justizbehörden, die Polizei oder andere Strafverfolgungsbehörden einschließen, sondern auch alle anderen Stellen oder Einrichtungen, denen durch das Recht der Mitgliedstaaten die Ausübung öffentlicher Gewalt und hoheitlicher Befugnisse für die Zwecke dieser Richtlinie übertragen wurde. Wenn solche Stellen oder Einrichtungen jedoch personenbezogene Daten zu anderen Zwecken als denen dieser Richtlinie verarbeiten, gilt die Verordnung (EU) 2016/679. Daher gilt die Verordnung (EU) 2016/679 in Fällen, in denen eine Stelle oder Einrichtung personenbezogene Daten zu anderen Zwecken erhebt und diese personenbezogenen Daten zur Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung, der sie unterliegt, weiterverarbeitet. Zum Beispiel speichern Finanzinstitute zum Zwecke der Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten bestimmte personenbezogene Daten, die sie verarbeiten, und stellen sie nur den zuständigen nationalen Behörden in bestimmten Fällen und in Einklang mit dem Recht der Mitgliedstaaten zur

Verfügung. Eine Stelle oder Einrichtung, die personenbezogene Daten im Rahmen des Anwendungsbereichs dieser Richtlinie für solche Behörden verarbeitet, sollte auf Grundlage eines Vertrags oder eines anderen Rechtsinstruments und durch die für Auftragsverarbeiter nach dieser Richtlinie geltenden Bestimmungen gebunden sein, wobei die Anwendung der Verordnung (EU) 2016/679 in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten, die der Auftragsverarbeiter außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Richtlinie durchführt, unberührt bleibt ».

Im Erwägungsgrund 34 der Polizeirichtlinie ist weiter erläutert:

« [...] Wurden personenbezogene Daten ursprünglich von einer zuständigen Behörde für einen der Zwecke dieser Richtlinie erhoben, so sollte die Verordnung (EU) 2016/679 für die Verarbeitung dieser Daten für andere Zwecke als diejenigen dieser Richtlinie gelten, wenn eine solche Verarbeitung nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten zulässig ist. Insbesondere sollte die Verordnung (EU) 2016/679 für die Übermittlung personenbezogener Daten für Zwecke gelten, die außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Richtlinie liegen. Für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch einen Empfänger, der keine zuständige Behörde im Sinne dieser Richtlinie ist oder nicht als solche handelt und gegenüber dem personenbezogene Daten von einer zuständigen Behörde rechtmäßig offengelegt werden, sollte die Verordnung (EU) 2016/679 gelten. [...] ».

B.21.1. Der Ministerrat macht hauptsächlich eine Einrede der Unzulässigkeit des ersten Klagegrunds geltend, insofern er aus einem Verstoß gegen Artikel 23 der DSGVO abgeleitet ist, der nicht auf das Gesetz vom 25. Dezember 2016 anwendbar sei.

B.21.2. Das Gesetz vom 25. Dezember 2016 regelt die Erhebung und Übermittlung von PNR-Daten, die Schaffung einer Passagierdatenbank, die von der PNR-Zentralstelle verwaltet wird, die Verarbeitungszwecke dieser Datenbank und den Zugriff auf diese Datenbank.

Im Wesentlichen setzt das Gesetz vom 25. Dezember 2016 die PNR-Richtlinie um, aber es geht, wie in seinem Artikel 2 angegeben ist und wie in B.2 erwähnt wurde, inhaltlich auch über die Umsetzung dieser Richtlinie hinaus.

B.21.3. Auf die Frage des Verfassungsgerichtshofes, ob Artikel 23 in Verbindung mit Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe *d*) der DSGVO dahin auszulegen ist, dass er für nationale Rechtsvorschriften wie das Gesetz vom 25. Dezember 2016 gilt, mit denen die Bestimmungen sowohl der PNR-Richtlinie als auch der API-Richtlinie und der Richtlinie 2010/65/EU umgesetzt werden, hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 geantwortet, dass aus

dem Wortlaut von Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe *d*) der DSGVO « klar hervor[geht], dass zwei Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine Datenverarbeitung unter die dort vorgesehene Ausnahme fällt » und dass « während die erste von ihnen die Zwecke der Verarbeitung - Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit - betrifft, [...] es in der zweiten Voraussetzung um den Urheber der Verarbeitung [geht], bei dem es sich um eine ‘zuständige Behörde’ im Sinne dieser Bestimmung handeln muss » (Randnr. 67), wobei die in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe *d*) der DSGVO erwähnte Ausnahme « wie die übrigen in Art. 2 Abs. 2 der DSGVO vorgesehenen Ausnahmen von ihrem Anwendungsbereich, eng auszulegen [ist] » (Randnr. 70):

« 71. Nach dem 19. Erwägungsgrund der DSGVO beruht die genannte Ausnahme darauf, dass Verarbeitungen personenbezogener Daten, die von den zuständigen Behörden u. a. zum Zweck der Verhütung und Aufdeckung von Straftaten, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, vorgenommen werden, in einem spezifischeren Rechtsakt der Union geregelt sind, und zwar in der Richtlinie 2016/680, die am selben Tag wie die DSGVO erlassen wurde (Urteil vom 22. Juni 2021, *Latvijas Republikas Saeima* [Strafpunkte], C-439/19, EU:C:2021:504, Rn. 69).

72. Wie im Übrigen in den Erwägungsgründen 9 bis 11 der Richtlinie 2016/680 klargestellt wird, enthält sie spezifische Vorschriften zum Schutz natürlicher Personen bei diesen Verarbeitungen, wobei den Besonderheiten der Tätigkeiten im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit Rechnung getragen wird, während in der DSGVO allgemeine Bestimmungen zum Schutz dieser Personen festgelegt werden, die auf die genannten Verarbeitungen Anwendung finden sollen, wenn die Richtlinie 2016/680 als der spezifischere Rechtsakt nicht anwendbar ist. Insbesondere gilt die DSGVO nach dem elften Erwägungsgrund dieser Richtlinie für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch eine „zuständige Behörde“ im Sinne ihres Art. 3 Nr. 7, die aber anderen als den von ihr vorgesehenen Zwecken dient (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2021, *Latvijas Republikas Saeima* [Strafpunkte], C-439/19, EU:C:2021:504, Rn. 70).

73. Zur ersten oben in Rn. 67 genannten Voraussetzung und insbesondere zu den Zwecken, die mit den in der PNR-Richtlinie vorgesehenen Verarbeitungen personenbezogener Daten verfolgt werden, ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 1 Abs. 2 dieser Richtlinie die PNR-Daten ausschließlich zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität verarbeitet werden dürfen. Diese Zwecke gehören zu den in Art. 2 Abs. 2 Buchst. *d* der DSGVO und in Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2016/680 genannten, so dass solche Verarbeitungen unter die in Art. 2 Abs. 2 Buchst. *d* der DSGVO vorgesehene Ausnahme und folglich in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie fallen können.

74. Bei den in der API-Richtlinie und der Richtlinie 2010/65 vorgesehenen Verarbeitungen, die zu anderen als den in Art. 2 Abs. 2 Buchst. *d* der DSGVO und in Art. 1 Abs. 1 der Richtlinie 2016/680 vorgesehenen Zwecken dienen, ist dies hingegen nicht der Fall.

75. Die API-Richtlinie bezweckt nämlich nach ihren Erwägungsgründen 1, 7 und 9 sowie ihrem Art. 1, die Grenzkontrollen zu verbessern und die illegale Einwanderung zu bekämpfen, indem die Beförderungsunternehmen Angaben über die beförderten Personen vorab an die zuständigen nationalen Behörden übermitteln. Überdies zeigen mehrere Erwägungsgründe und Bestimmungen dieser Richtlinie, dass die zu ihrer Durchführung vorgesehenen Verarbeitungen von Daten in den Anwendungsbereich der DSGVO fallen. So heißt es in ihrem zwölften Erwägungsgrund: ‘ Die Richtlinie [95/46] findet auf die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Behörden der Mitgliedstaaten Anwendung ’. Außerdem können die Mitgliedstaaten die API-Daten nach Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 5 der API-Richtlinie auch zu Strafverfolgungszwecken verwenden, sofern die ‘ Datenschutzbestimmungen der Richtlinie [95/46] ’ gewahrt werden; diese Wendung findet sich ferner in Art. 6 Abs. 1 Unterabs. 3. Desgleichen wird u. a. im neunten Erwägungsgrund der API-Richtlinie die Wendung ‘ unbeschadet der Richtlinie [95/46] ’ verwendet. Schließlich sieht Art. 6 Abs. 2 der API-Richtlinie vor, dass die beförderten Personen von den Beförderungsunternehmern ‘ gemäß der Richtlinie [95/46] ’ zu unterrichten sind.

76. Was die Richtlinie 2010/65 betrifft, geht aus ihrem zweiten Erwägungsgrund und aus ihrem Art. 1 Abs. 1 hervor, dass ihr Zweck die Vereinfachung und Harmonisierung der Verwaltungsverfahren im Seeverkehr durch die allgemeine Nutzung elektronischer Systeme für die Datenübermittlung und durch die Rationalisierung der Meldeförmlichkeiten ist, um den Seeverkehr zu erleichtern und den Verwaltungsaufwand für Seeschiffahrtsunternehmen zu verringern. Art. 8 Abs. 2 dieser Richtlinie bestätigt, dass die zu ihrer Umsetzung vorgesehenen Datenverarbeitungen in den Anwendungsbereich der DSGVO fallen, da die Mitgliedstaaten durch diese Bestimmung verpflichtet werden, in Bezug auf personenbezogene Daten die Einhaltung der Richtlinie 95/46 sicherzustellen.

77. Daraus folgt, dass die in nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die Bestimmungen der API-Richtlinie und der Richtlinie 2010/65 in innerstaatliches Recht umgesetzt werden, vorgesehenen Verarbeitungen von Daten in den Anwendungsbereich der DSGVO fallen. Dagegen können die in nationalen Rechtsvorschriften, mit denen die PNR-Richtlinie in innerstaatliches Recht umgesetzt wird, vorgesehenen Verarbeitungen von Daten nach der in Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der DSGVO enthaltenen Ausnahme von ihrem Anwendungsbereich ausgenommen sein, sofern die zweite oben in Rn. 67 genannte Voraussetzung erfüllt ist, dass der Urheber der Verarbeitungen eine zuständige Behörde im Sinne der letztgenannten Bestimmung ist.

78. Zu dieser zweiten Voraussetzung hat der Gerichtshof entschieden, dass die in Art. 3 Abs. 7 der Richtlinie 2016/680 enthaltene Definition des Begriffs ‘ zuständige Behörde ’ auf Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der DSGVO entsprechend anzuwenden ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2021, *Latvijas Republikas Saeima* [Strafpunkte], C-439/19, EU:C:2021:504, Rn. 69).

79. Nach den Art. 4 und 7 der PNR-Richtlinie muss jeder Mitgliedstaat eine für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität zuständige Behörde als seine PNR-Zentralstelle benennen und eine Liste der zuständigen Behörden erstellen, die berechtigt sind, PNR-Daten oder die Ergebnisse der Verarbeitung dieser Daten von der PNR-Zentralstelle anzufordern oder entgegenzunehmen, wobei Letztere auch die in diesem Bereich zuständigen Behörden sind (Art. 7 Abs. 2 der PNR-Richtlinie).

80. Daraus ergibt sich, dass die Verarbeitungen von PNR-Daten durch die PNR-Zentralstelle und die erwähnten zuständigen Behörden zu solchen Zwecken die beiden oben in Rn. 67 genannten Voraussetzungen erfüllen, so dass für diese Verarbeitungen - neben den Bestimmungen der PNR-Richtlinie selbst - die Bestimmungen der Richtlinie 2016/680 und nicht der DSGVO gelten, was im Übrigen durch den 27. Erwägungsgrund der PNR-Richtlinie bestätigt wird.

81. Da Wirtschaftsteilnehmer wie die Fluggesellschaften, auch wenn sie gesetzlich zur Übermittlung von PNR-Daten verpflichtet sind, durch diese Richtlinie weder mit der Ausübung öffentlicher Gewalt betraut noch mit hoheitlichen Befugnissen ausgestattet werden, können sie hingegen nicht als zuständige Behörden im Sinne von Art. 3 Abs. 7 der Richtlinie 2016/680 und Art. 2 Abs. 2 Buchst. d der DSGVO angesehen werden, so dass die Erhebung dieser Daten und ihre Übermittlung an die PNR-Zentralstelle durch die Fluggesellschaften unter diese Verordnung fallen. Das Gleiche gilt in einer Situation wie der im Gesetz vom 25. Dezember 2016 vorgesehenen, wonach die Erfassung und Übermittlung der Daten von anderen Beförderungsunternehmen oder von den Reisebüros vorgenommen werden.

82. Schließlich wirft das vorliegende Gericht die Frage nach den etwaigen Auswirkungen des Erlasses nationaler Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Bestimmungen sowohl der PNR-Richtlinie als auch der API-Richtlinie und der Richtlinie 2010/65 auf. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass die in den beiden letztgenannten Richtlinien vorgesehenen Datenverarbeitungen in den Anwendungsbereich der DSGVO fallen, die allgemeine Regeln zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten enthält (siehe oben, Rn. 72 und 75 bis 77).

83. Fällt eine auf der Grundlage dieser Rechtsvorschriften vorgenommene Datenverarbeitung unter die API-Richtlinie und/oder die Richtlinie 2010/65, ist die DSGVO somit darauf anwendbar. Das Gleiche gilt für eine auf dieser Grundlage vorgenommene Datenverarbeitung, die hinsichtlich ihres Zwecks nicht nur unter die PNR-Richtlinie fällt, sondern auch unter die API-Richtlinie und/oder die Richtlinie 2010/65. Schließlich ist, wenn eine auf dieser Grundlage vorgenommene Datenverarbeitung hinsichtlich ihres Zwecks nur unter die PNR-Richtlinie fällt, die DSGVO anwendbar, sofern es sich um die Erhebung von PNR-Daten und ihre Übermittlung an die PNR-Zentralstelle durch Fluggesellschaften handelt. Erfolgt eine solche Verarbeitung durch die PNR-Zentralstelle oder die zuständigen Behörden zu den in Art. 1 Abs. 2 der PNR-Richtlinie genannten Zwecken, fällt sie hingegen unter das nationale Recht sowie die Richtlinie 2016/680.

84. Nach alledem ist auf die erste Frage zu antworten, dass Art. 2 Abs. 2 Buchst. d und Art. 23 der DSGVO dahin auszulegen sind, dass diese Verordnung für die Verarbeitung personenbezogener Daten gilt, die in nationalen Rechtsvorschriften vorgesehen ist, mit denen die Bestimmungen sowohl der API-Richtlinie als auch der Richtlinie 2010/65 und der PNR-Richtlinie in Bezug auf die Verarbeitung von Daten durch private Wirtschaftsteilnehmer sowie in Bezug auf die nur oder auch unter die API-Richtlinie oder die Richtlinie 2010/65 fallende Verarbeitung von Daten durch Behörden in innerstaatliches Recht umgesetzt werden sollen. Die Verordnung gilt hingegen nicht für die in nationalen Rechtsvorschriften vorgesehene, nur unter die PNR-Richtlinie fallende Verarbeitung von Daten durch die PNR-Zentralstelle oder die zuständigen Behörden zu den in Art. 1 Abs. 2 dieser Richtlinie genannten Zwecken ».

B.21.4. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass die DSGVO für Verarbeitungen personenbezogener Daten gilt, die in nationalen Rechtsvorschriften wie dem Gesetz vom 25. Dezember 2016 vorgesehen sind, mit denen die Bestimmungen sowohl der PNR-Richtlinie als auch der API-Richtlinie und der Richtlinie 2010/65/EU umgesetzt werden sollen, entweder (1) wenn eine auf der Grundlage dieser Rechtsvorschriften vorgenommene Datenverarbeitung unter die API-Richtlinie und/oder die Richtlinie 2010/65/EU fällt, oder (2) wenn eine auf dieser Grundlage vorgenommene Datenverarbeitung hinsichtlich ihres Zwecks nicht nur unter die PNR-Richtlinie fällt, sondern auch unter die API-Richtlinie und/oder die Richtlinie 2010/65/EU, oder (3) wenn eine auf dieser Grundlage vorgenommene Datenverarbeitung hinsichtlich ihres Zwecks nur unter die PNR-Richtlinie fällt, es sich aber um die Erhebung von PNR-Daten und ihre Übermittlung an die PNR-Zentralstelle durch Fluggesellschaften oder andere Beförderungsunternehmen oder Reisebüros handelt.

Wenn hingegen eine auf der Grundlage derselben Rechtsvorschriften vorgenommene Datenverarbeitung hinsichtlich ihres Zwecks nur unter die PNR-Richtlinie fällt und durch die PNR-Zentralstelle oder die zuständigen Behörden zu den in Artikel 1 Absatz 2 der PNR-Richtlinie genannten Zwecken vorgenommen wird, gilt die DSGVO nicht, sondern diese Verarbeitung fällt unter das nationale Recht und die Polizeirichtlinie.

B.21.5. Der Gerichtshof berücksichtigt daher bei der Prüfung des Klagegrunds Artikel 23 der DSGVO, es sei denn, die auf der Grundlage des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vorgenommene Datenverarbeitung fällt hinsichtlich ihres Zwecks nur unter die PNR-Richtlinie und wird durch die PNR-Zentralstelle oder die zuständigen Behörden zu den in Artikel 1 Absatz 2 der PNR-Richtlinie genannten Zwecken vorgenommen.

B.21.6. Im Übrigen stellt der Gerichtshof fest, dass die klagenden Parteien aus dieser Bestimmung keine anderen Argumente herleiten als den aus dem Verstoß gegen die Artikel 7 und 8 der Charta abgeleiteten Argumente.

B.21.7. Die Einrede des Ministerrates wird in diesem Maße abgewiesen.

In Bezug auf die Gültigkeit der PNR-Richtlinie

B.22.1. Auf die Frage des Verfassungsgerichtshofes nach der Gültigkeit der PNR-Richtlinie hat der Gerichtshof der Europäischen Union in dem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 geantwortet, « da eine Auslegung der PNR-Richtlinie im Licht der Art. 7, 8 und 21 sowie von Art. 52 Abs. 1 der Charta die Vereinbarkeit dieser Richtlinie mit den genannten Artikeln der Charta gewährleistet, [hat] die Prüfung der Fragen 2 bis 4 und 6 nichts ergeben, was die Gültigkeit der Richtlinie berühren könnte » (Randnr. 228).

B.22.2. Zunächst weist der Gerichtshof der Europäischen Union darauf hin, dass « ein Rechtsakt der Union nach einem allgemeinen Auslegungsgrundsatz so weit wie möglich in einer seine Gültigkeit nicht in Frage stellenden Weise und im Einklang mit dem gesamten Primärrecht und insbesondere mit den Bestimmungen der Charta auszulegen ist » (Randnr. 86) und dass die Mitgliedstaaten « bei der Durchführung dieser Maßnahmen nicht nur ihr nationales Recht in einer mit der fraglichen Richtlinie konformen Weise auslegen, sondern auch darauf achten [müssen], dass sie sich nicht auf eine Auslegung der Richtlinie stützen, die mit den durch die Rechtsordnung der Union geschützten Grundrechten oder mit anderen in dieser Rechtsordnung anerkannten allgemeinen Grundsätzen kollidiert » (Randnr. 87).

Was die PNR-Richtlinie anbelangt, stellt der Gerichtshof der Europäischen Union fest, dass « in ihren Erwägungsgründen 15, 20, 22, 25, 36 und 37 die Bedeutung hervorgehoben wird, die der Unionsgesetzgeber - unter Bezugnahme auf ein hohes Datenschutzniveau - der uneingeschränkten Achtung der in den Art. 7, 8 und 21 der Charta verankerten Grundrechte sowie dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit beimisst » (Randnr. 88) sowie dass « die Kommission bei der Überprüfung der PNR-Richtlinie nach deren Art. 19 Abs. 2 insbesondere ‘ die Einhaltung des einschlägigen Schutzstandards bezüglich personenbezogener Daten ’, ‘ die Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Erhebung und Verarbeitung von PNR-Daten für jeden der in dieser Richtlinie genannten Zwecke ’ sowie ‘ die Datenspeicherungsfristen ’ berücksichtigen [muss] » (Randnr. 90).

B.22.3. Zu den sich aus der PNR-Richtlinie ergebenden Eingriffen in die durch die Artikel 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte stellt der Gerichtshof der Europäischen Union fest, dass die PNR-Richtlinie « mit fraglos schwerwiegenden Eingriffen in die durch die

Art. 7 und 8 der Charta garantierten Rechte verbunden ist, insbesondere soweit sie auf die Schaffung eines Systems kontinuierlicher, nicht zielgerichteter und systematischer Überwachung abzielt, das die automatisierte Überprüfung personenbezogener Daten sämtlicher Personen einschließt, die Luftverkehrsdienste in Anspruch nehmen » (Randnr. 111):

« 97. Somit stellen sowohl die in Art. 1 Abs. 1 Buchst. a der PNR-Richtlinie in Verbindung mit deren Art. 8 vorgesehene Übermittlung der PNR-Daten durch die Fluggesellschaften an die PNR-Zentralstelle des betreffenden Mitgliedstaats als auch die Festlegung der Bedingungen für die Speicherung dieser Daten, ihre Verwendung und ihre etwaige Weitergabe an die zuständigen Behörden dieses Mitgliedstaats, an die PNR-Zentralstellen und die zuständigen Behörden der übrigen Mitgliedstaaten, an Europol oder an die Behörden von Drittstaaten, wie es insbesondere die Art. 6, 7, 9 und 10 bis 12 dieser Richtlinie gestatten, Eingriffe in die durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Rechte dar

98. Zur Schwere dieser Eingriffe ist erstens festzustellen, dass die PNR-Richtlinie nach ihrem Art. 1 Abs. 1 Buchst. a in Verbindung mit ihrem Art. 8 die systematische und kontinuierliche Übermittlung der PNR-Daten aller Fluggäste von Drittstaatsflügen im Sinne von Art. 3 Nr. 2 der Richtlinie, d. h. von Flügen zwischen Drittstaaten und der Union, an die PNR-Zentralstelle vorsieht. Wie der Generalanwalt in Nr. 73 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, ist mit einer solchen Übermittlung ein allgemeiner Zugang der PNR-Zentralstellen zu allen übermittelten PNR-Daten sämtlicher Personen verbunden, die Luftverkehrsdienstleistungen nutzen, und zwar unabhängig von der späteren Verwendung dieser Daten..

99. Zweitens können die Mitgliedstaaten nach Art. 2 Abs. 1 der PNR-Richtlinie entscheiden, diese Richtlinie auf EU-Flüge im Sinne ihres Art. 3 Nr. 3 anzuwenden, und nach Art. 2 Abs. 2 gelten in diesem Fall alle Bestimmungen der Richtlinie ‘ für EU-Flüge so, als handele es sich um Drittstaatsflüge, und für PNR-Daten zu EU-Flügen so, als handele es sich um PNR-Daten zu Drittstaatsflügen ’.

100. Drittens können, auch wenn einige der in Anhang I der PNR-Richtlinie aufgezählten und oben in Rn. 93 zusammengefassten PNR-Daten für sich genommen nicht geeignet sein dürften, genaue Informationen über das Privatleben der betreffenden Personen zu liefern, diese Daten zusammen betrachtet u. a. einen gesamten Reiseverlauf, Reisegewohnheiten, Beziehungen zwischen zwei oder mehreren Personen sowie Informationen über die finanzielle Situation der Fluggäste, ihre Ernährungsgewohnheiten oder ihren Gesundheitszustand offenbaren, und sie könnten sogar sensible Daten über die Fluggäste liefern (vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU–Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 128).

101. Viertens sollen nach Art. 6 Abs. 2 Buchst. a und b der PNR-Richtlinie die von den Fluggesellschaften übermittelten Daten nicht nur einer Vorabüberprüfung vor der planmäßigen Ankunft der Fluggäste oder ihrem geplanten Abflug unterzogen werden, sondern auch einer nachträglichen Überprüfung.

102. Zur Vorabüberprüfung ergibt sich aus Art. 6 Abs. 2 Buchst. a und Abs. 3 der PNR-Richtlinie, dass sie von den PNR-Zentralstellen der Mitgliedstaaten systematisch und automatisiert durchgeführt wird, d. h. kontinuierlich und unabhängig davon, ob es irgendeinen Anhaltspunkt dafür gibt, dass die betreffenden Personen an terroristischen Straftaten oder an

schwerer Kriminalität beteiligt sein könnten. Zu diesem Zweck sehen die genannten Bestimmungen vor, dass die PNR-Daten mit ‘ maßgeblichen ’ Datenbanken und anhand ‘ im Voraus festgelegter Kriterien ’ abgeglichen werden können.

103. In diesem Zusammenhang hat der Gerichtshof bereits entschieden, dass der Umfang des mit automatisierten Analysen der PNR-Daten verbundenen Eingriffs in die in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Rechte im Wesentlichen von den im Voraus festgelegten Modellen und Kriterien sowie von den Datenbanken abhängt, auf denen diese Art der Datenverarbeitung beruht (Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 172).

104. Wie der Generalanwalt in Nr. 78 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, kann die in Art. 6 Abs. 3 Buchst. a der PNR-Richtlinie vorgesehene Verarbeitung in Form des Abgleichs der PNR-Daten mit ‘ maßgeblichen ’ Datenbanken zusätzliche Informationen über das Privatleben der Fluggäste liefern und insoweit sehr genaue Schlüsse ermöglichen.

105. Was die Verarbeitung der PNR-Daten anhand ‘ im Voraus festgelegter Kriterien ’ (Art. 6 Abs. 3 Buchst. b der PNR-Richtlinie) betrifft, verlangt Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie zwar, dass die Überprüfung von Fluggästen mittels dieser Kriterien in nicht diskriminierender Weise erfolgen muss und insbesondere nicht auf einer ganzen Reihe von Eigenschaften beruhen darf, die im letzten Satz von Art. 6 Abs. 4 aufgeführt sind. Außerdem müssen die herangezogenen Kriterien zielgerichtet, verhältnismäßig und bestimmt sein.

106. Der Gerichtshof hat allerdings bereits befunden, dass die automatisierten Analysen der PNR-Daten, da sie anhand von nicht überprüften personenbezogenen Daten durchgeführt werden und auf im Voraus festgelegten Modellen und Kriterien beruhen, zwangsläufig mit einer gewissen Fehlerquote behaftet sind (vgl. entsprechend Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 169). Insbesondere geht, wie der Generalanwalt in Nr. 78 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, aus dem Arbeitspapier der Kommission (SWD[2020] 128 endg.), das ihrem Bericht vom 24. Juli 2020 über die Überprüfung der PNR-Richtlinie beigelegt ist, hervor, dass die Anzahl der aus der automatisierten Verarbeitung gemäß Art. 6 Abs. 3 Buchst. a und b dieser Richtlinie resultierenden Treffer, die sich nach der individuellen Überprüfung mit nicht automatisierten Mitteln als falsch erwiesen haben, erheblich war und sich in den Jahren 2018 und 2019 auf wenigstens fünf von sechs identifizierten Personen belief. Diese Verarbeitungen führen somit zu einer eingehenden Analyse der PNR-Daten für die genannten Personen.

107. Zu der in Art. 6 Abs. 2 Buchst. b der PNR-Richtlinie vorgesehenen nachträglichen Überprüfung der PNR-Daten ergibt sich aus dieser Bestimmung, dass die PNR-Zentralstelle während des in Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie genannten Zeitraums von sechs Monaten ab der Übermittlung der PNR-Daten verpflichtet ist, den zuständigen Behörden auf deren Anfrage die PNR-Daten zur Verfügung zu stellen und sie in besonderen Fällen zur Bekämpfung terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität zu verarbeiten.

108. Außerdem kann die PNR-Zentralstelle, auch wenn die PNR-Daten nach Ablauf der Frist von sechs Monaten durch Unkenntlichmachung bestimmter Datenelemente depersonalisiert werden, gleichwohl nach Art. 12 Abs. 3 der PNR-Richtlinie verpflichtet sein, auf eine solche Anfrage hin die vollständigen PNR-Daten in einer die Identifizierung der betroffenen Person ermöglichenden Form zu übermitteln, sofern berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass dies für die Zwecke des Art. 6 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie

erforderlich ist; eine solche Übermittlung bedarf allerdings der Genehmigung durch eine Justizbehörde oder eine ‘ andere nationale Behörde ’.

109. Fünftens sieht die PNR-Richtlinie in ihrem Art. 12 Abs. 1 ohne nähere Angaben vor, dass die PNR-Daten für einen Zeitraum von fünf Jahren ab ihrer Übermittlung an die PNR-Zentralstelle des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet der Flug angekommen bzw. von dem er abgegangen ist, in einer Datenbank vorgehalten werden. Angesichts der Tatsache, dass die PNR-Daten, obwohl sie nach Ablauf der ursprünglichen Frist von sechs Monaten durch Unkenntlichmachung bestimmter Datenelemente depersonalisiert werden, in dem in der vorstehenden Randnummer genannten Fall weiterhin in vollständiger Form offengelegt werden können, macht die Richtlinie damit Informationen über das Privatleben der Fluggäste für einen Zeitraum verfügbar, den der Gerichtshof bereits in seinem Gutachten 1/15 (PNR-Abkommen EU–Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 132) als besonders lang bezeichnet hat.

110. In Anbetracht der Üblichkeit der Inanspruchnahme des Luftverkehrs führt eine solche Speicherfrist dazu, dass die PNR-Daten weiter Teile der Bevölkerung der Union im Rahmen des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems möglicherweise wiederholt gespeichert und damit während eines erheblichen Zeitraums oder - im Fall von Personen, die mehr als einmal in fünf Jahren mit dem Flugzeug reisen - sogar auf unbestimmte Zeit für Analysen im Rahmen von Vorabüberprüfungen und nachträglichen Überprüfungen der PNR-Zentralstelle und der zuständigen Behörden zur Verfügung stehen ».

B.22.4.1. Zur Rechtfertigung der mit der PNR-Richtlinie verbundenen Eingriffe weist der Gerichtshof der Europäischen Union insbesondere darauf hin, dass « die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, eine Einschränkung der durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Rechte zu rechtfertigen, zu beurteilen [ist], indem die Schwere des mit einer solchen Einschränkung verbundenen Eingriffs bestimmt und geprüft wird, ob die mit ihr verfolgte dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung in angemessenem Verhältnis zu dessen Schwere steht » (Randnr. 116):

« 117. Um dem Erfordernis der Verhältnismäßigkeit zu genügen, muss die betreffende Regelung, die den Eingriff enthält, klare und präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der vorgesehenen Maßnahmen sowie Mindestanforderungen aufstellen, so dass die Personen, deren Daten übermittelt wurden, über ausreichende Garantien verfügen, die einen wirksamen Schutz ihrer personenbezogenen Daten vor Missbrauchsrisiken ermöglichen. Sie muss insbesondere angeben, unter welchen Umständen und unter welchen Voraussetzungen eine Maßnahme, die die Verarbeitung solcher Daten vorsieht, getroffen werden darf, damit gewährleistet ist, dass der Eingriff auf das absolut Notwendige beschränkt wird. Die Notwendigkeit, über solche Garantien zu verfügen, ist umso bedeutsamer, wenn die personenbezogenen Daten automatisiert verarbeitet werden. Diese Erwägungen gelten in besonderem Maß, wenn sich den PNR-Daten sensible Informationen über die beförderten Personen entnehmen lassen (Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU–Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 141, und Urteil vom 6. Oktober 2020, *La Quadrature du Net u. a.*, C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 132 und die dort angeführte Rechtsprechung).

118. Eine Regelung, die eine Vorratsspeicherung personenbezogener Daten vorsieht, muss daher stets objektiven Kriterien genügen, die einen Zusammenhang zwischen den zu speichernden Daten und dem verfolgten Ziel herstellen (vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU–Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 191 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Urteile vom 3. Oktober 2019, *A u. a.*, C-70/18, EU:C:2019:823, Rn. 63, und vom 6. Oktober 2020, *La Quadrature du Net u. a.*, C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 133).

a) Zur Achtung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit und des Wesensgehalts der fraglichen Grundrechte

119. Die Einschränkung der Ausübung der durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte, die sich aus dem durch die PNR-Richtlinie geschaffenen System ergibt, ist in einem Gesetzgebungsakt der Union vorgesehen. Zur Frage, ob im Einklang mit der oben in Rn. 114 angeführten Rechtsprechung die Richtlinie als Unionsrechtsakt, der den Eingriff in diese Rechte ermöglicht, den Umfang der Einschränkung ihrer Ausübung selbst festlegt, ist festzustellen, dass die Bestimmungen der PNR-Richtlinie sowie ihre Anhänge I und II zum einen eine Aufzählung der PNR-Daten enthalten und zum anderen ihre Verarbeitungen regeln, indem sie insbesondere deren Zwecke und Modalitäten festlegen. Im Übrigen deckt sich diese Frage weitgehend mit der oben in Rn. 117 angesprochenen Frage der Wahrung des Erfordernisses der Verhältnismäßigkeit (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 16. Juli 2020, *Facebook Ireland und Schrems*, C-311/18, EU:C:2020:559, Rn. 180) und wird in den Rn. 125 ff. des vorliegenden Urteils geprüft.

120. Was die Achtung des Wesensgehalts der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte anbelangt, können die PNR-Daten zwar unter Umständen sehr genaue Informationen über das Privatleben einer Person offenbaren. Da sich diese Informationen aber ihrer Art nach auf bestimmte, insbesondere die Flugreisen dieser Person betreffende Aspekte des Privatlebens beschränken und da die PNR-Richtlinie in ihrem Art. 13 Abs. 4 die Verarbeitung sensibler Daten im Sinne von Art. 9 Abs. 1 der DSGVO ausdrücklich verbietet, ermöglichen die von der Richtlinie erfassten Daten für sich genommen keinen umfassenden Einblick in das Privatleben einer Person. Außerdem werden in Art. 1 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 3 Nrn. 8 und 9 sowie in Anhang II der Richtlinie die Zwecke der Verarbeitung dieser Daten abgegrenzt. Schließlich enthält die Richtlinie in ihren Art. 4 bis 15 Regeln für die Übermittlung, die Verarbeitungen und die Speicherung der Daten sowie Regeln, die insbesondere die Sicherheit, die Vertraulichkeit und die Unversehrtheit der Daten gewährleisten und sie vor rechtswidrigen Zugriffen und Verarbeitungen schützen sollen. Unter diesen Umständen berühren die mit der PNR-Richtlinie verbundenen Eingriffe nicht den Wesensgehalt der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte.

b) Zu der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung und zur Eignung der Verarbeitungen der PNR-Daten in Anbetracht dieser Zielsetzung

121. Zur Frage, ob mit dem durch die PNR-Richtlinie geschaffenen System eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung verfolgt wird, geht aus ihren Erwägungsgründen 5, 6 und 15 hervor, dass die Richtlinie die innere Sicherheit in der Union gewährleisten und damit das Leben und die Sicherheit von Personen schützen soll und zugleich einen Rechtsrahmen schaffen soll, der ein hohes Schutzniveau der Grundrechte der Fluggäste garantiert,

insbesondere der Rechte auf Achtung des Privatlebens und auf den Schutz personenbezogener Daten bei der Verarbeitung von PNR-Daten durch die zuständigen Behörden.

122. Insoweit bestimmt Art. 1 Abs. 2 der PNR-Richtlinie, dass die nach Maßgabe dieser Richtlinie erhobenen PNR-Daten ausschließlich zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität gemäß ihrem Art. 6 Abs. 2 Buchst. a bis c verarbeitet werden dürfen. Dabei handelt es sich unzweifelhaft um dem Gemeinwohl dienende Zielsetzungen, die auch schwere Eingriffe in die in den Art. 7 und 8 der Charta niedergelegten Grundrechte rechtfertigen können (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 8. April 2014, *Digital Rights Ireland u. a.*, C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, Rn. 42, sowie Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU–Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 148 und 149)..

123. Was die Eignung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems zur Erreichung der verfolgten Ziele betrifft, vermag zwar die Möglichkeit ‘ falsch negativer ’ Ergebnisse und die erhebliche Zahl ‘ falsch positiver ’ Ergebnisse, die, wie oben in Rn. 106 ausgeführt, in den Jahren 2018 und 2019 bei den in der Richtlinie vorgesehenen automatisierten Verarbeitungen auftraten, die Eignung dieses Systems zu begrenzen. Das bedeutet aber nicht, dass dieses System ungeeignet ist, einen Beitrag zur Verwirklichung des Ziels der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität zu leisten. Wie nämlich aus dem oben in Rn. 106 erwähnten Arbeitspapier der Kommission hervorgeht, haben die automatisierten Verarbeitungen nach dieser Richtlinie tatsächlich bereits die Identifizierung von Fluggästen ermöglicht, die im Rahmen der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität eine Bedrohung darstellten.

124. Außerdem hängt die Eignung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems - angesichts der einer automatisierten Verarbeitung der PNR-Daten innewohnenden Fehlerquote und insbesondere der erheblichen Zahl ‘ falsch positiver ’ Ergebnisse - im Wesentlichen vom ordnungsgemäßen Ablauf der anschließenden Überprüfung der im Rahmen dieser Verarbeitungen erzielten Ergebnisse mit nicht automatisierten Mitteln ab, was nach der PNR-Richtlinie Aufgabe der PNR-Zentralstelle ist. Die dafür in der Richtlinie vorgesehenen Bestimmungen tragen somit zur Verwirklichung dieser Ziele bei ».

B.22.4.2. Bezüglich der notwendigen Beschaffenheit der Eingriffe, die sich aus der PNR-Richtlinie ergeben, weist der Gerichtshof der Europäischen Union darauf hin, dass « zu prüfen [ist], ob die Eingriffe, die sich aus der PNR-Richtlinie ergeben, auf das absolut Notwendige beschränkt sind, und insbesondere, ob diese Richtlinie klare und präzise Regeln für den Umfang und die Anwendung der von ihr vorgesehenen Maßnahmen enthält und ob das durch sie geschaffene System stets objektiven Kriterien entspricht, die einen Zusammenhang zwischen den eng mit der Buchung und Durchführung von Flugreisen verbundenen PNR-Daten und den mit der Richtlinie verfolgten Zielen – Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität – herstellen » (Randnr. 125).

Der Gerichtshof der Europäischen Union gelangt zu dem Schluss, dass die Prüfung nichts ergeben hat, was die Gültigkeit der PNR-Richtlinie berühren könnte, « da eine Auslegung der PNR-Richtlinie im Licht der Art. 7, 8 und 21 sowie von Art. 52 Abs. 1 der Charta die Vereinbarkeit dieser Richtlinie mit den genannten Artikeln der Charta gewährleistet » (Randnr. 228) und somit die Grenzen des absolut Notwendigen eingehalten werden, wobei er mehrere Klarstellungen vornimmt bezüglich (1) der von der PNR-Richtlinie erfassten Fluggastdaten (Randnrn. 126-140), (2) der Zwecke der Verarbeitung der PNR-Daten (Randnrn. 141-152), (3) des Zusammenhangs zwischen den PNR-Daten und den Verarbeitungszwecken dieser Daten (Randnrn. 153-157), (4) der Fluggäste und der betroffenen Flüge (Randnrn. 158-175), (5) der Vorabüberprüfung der PNR-Daten mittels automatisierter Verarbeitungen (Randnrn. 176-213) und (6) der nachträglichen Zurverfügungstellung und Überprüfung der PNR-Daten (Randnrn. 214-227).

B.22.5. Bei der Prüfung des Klagegrunds berücksichtigt der Verfassungsgerichtshof diese Klarstellungen des Gerichtshofs der Europäischen Union in Bezug auf die Auslegung der PNR-Richtlinie.

In Bezug auf die Reihenfolge der Prüfung der Beschwerdegründe

B.23.1. Aus der Prüfung des ersten Klagegrunds und der angefochtenen Bestimmungen geht hervor, dass die klagende Partei mehrere Aspekte des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 bemängelt.

B.23.2. In seinem Entscheid Nr. 135/2019 vom 17. Oktober 2019 hat der Gerichtshof geurteilt, dass der Klagegrund unbegründet ist, insofern er gegen die Ausführungsmodalitäten des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 (Artikel 3 § 2 und Artikel 7 § 3 – B.21 bis B.29) und gegen die Begriffe « Identitätsdokumente » und « Reisedokumente » (Artikel 7 §§ 1 und 2 – B.30 bis B.33) gerichtet ist.

B.23.3. Die Beschwerdegründe, die unter Berücksichtigung der Antwort des Gerichtshofs der Europäischen Union in seinem Urteil vom 21. Juni 2022 noch zu prüfen sind, sind gegen folgende Aspekte gerichtet:

1. die fraglichen Daten (Artikel 4 Nr. 9 und Artikel 9) (B.24 bis B.34);
2. den Begriff des « Passagiers » (Artikel 4 Nr. 10) (B.35 bis B.41);
3. die Verarbeitungszwecke der PNR-Daten (Artikel 8) (B.42 bis B.56);
4. die Verwaltung der Passagierdatenbank und die Verarbeitung der Daten im Rahmen der Vorabüberprüfung und der gezielten Recherchen (Artikel 12 bis 16 und 24 bis 27 und Artikel 50 und 51) (B.57 bis B.70);
5. die Aufbewahrungsdauer der PNR-Daten (Artikel 18) (B.71 bis B.75).

1. *Die fraglichen Daten (Artikel 4 Nr. 9 und Artikel 9)*

B.24. Die klagende Partei vertritt zunächst die Meinung, dass der sehr weit gefasste Anwendungsbereich der in Artikel 4 Nr. 9 und Artikel 9 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Passagierdaten offenkundig in keinem Verhältnis zur verfolgten Zielsetzung steht. Die klagende Partei führt an, dass es zumindest angebracht wäre, die Kategorie der unter Artikel 9 § 1 Nr. 12 des angefochtenen Gesetzes fallenden Daten zu beschränken.

Zudem könnten aus den fraglichen Daten nach Ansicht der klagenden Partei sensible Daten wie die Zugehörigkeit zu einer Gewerkschaftsorganisation, persönliche Neigungen und persönliche oder berufliche Beziehungen hervorgehen.

B.25.1. Gemäß den in B.17 und B.18 in Erinnerung gerufenen Grundsätzen muss ein Eingriff in das Recht auf Achtung des Privatlebens durch Verarbeitung von personenbezogenen Daten, hier durch Zugang seitens öffentlicher Behörden zu bestimmten personenbezogenen Daten und deren Nutzung mithilfe besonderer Techniken (EuGHMR, 26. März 1987, *Leander gegen Schweden*, ECLI:CE:ECHR:1987:0326JUD000924881, § 48; Große Kammer, 4. Mai 2000, *Rotaru gegen Rumänien*, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, § 46; EuGH, Große Kammer, 8. April 2014, C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd u.a.*, ECLI:EU:C:2014:238), deshalb eine angemessene Rechtfertigungsgrundlage haben und den vom Gesetzgeber verfolgten Zielen entsprechen.

B.25.2. In Rahmen der Verhältnismäßigkeit berücksichtigen der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte und der Gerichtshof der Europäischen Union das etwaige Vorhandensein der in B.19 erwähnten materiellen und prozessualen Garantien in der einschlägigen Regelung.

Bei der Beurteilung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten sind mithin u. a. deren automatischer Charakter, die verwendeten Techniken, der Genauigkeitsgrad, die Relevanz, der gegebenenfalls außergewöhnliche Charakter der zu verarbeitenden Daten, das etwaige Vorhandensein von Maßnahmen zur Begrenzung der Datenspeicherfrist, das etwaige Vorhandensein eines unabhängigen Überwachungssystems, mit dem geprüft werden kann, ob eine Datenspeicherung weiterhin erforderlich ist, das etwaige Vorhandensein von ausreichenden Kontrollrechten und Rechtsbehelfen für die betroffenen Personen, das etwaige Vorhandensein von Garantien zur Vermeidung einer Stigmatisierung der Personen, deren Daten verarbeitet werden, der unterscheidende Charakter der Regelung und das etwaige Vorhandensein von Garantien zur Vermeidung einer falschen Nutzung und von Missbrauch der verarbeiteten personenbezogenen Daten durch öffentliche Behörden zu berücksichtigen (vgl. EuGHMR, Große Kammer, 4. Mai 2000, *Rotaru gegen Rumänien*, ECLI:CE:ECHR:2000:0504JUD002834195, § 59; Große Kammer, 4. Dezember 2008, *S. und Marper gegen Vereinigtes Königreich*, ECLI:CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, §§ 101-103, 119, 122 und 124; 18. April 2013, *M.K. gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2013:0418JUD001952209, §§ 37 und 42-44; 18. September 2014, *Brunet gegen Frankreich*, ECLI:CE:ECHR:2014:0918JUD002101010, §§ 35-37; 12. Januar 2016, *Szabó und Vissy gegen Ungarn*, ECLI:CE:ECHR:2016:0112JUD003713814, § 68; EuGH, Große Kammer, 8. April 2014, C-293/12 und C-594/12, *Digital Rights Ireland Ltd u.a.*, ECLI:EU:C:2014:238, §§ 56-66).

B.25.3. In seinem Gutachten 1/15 vom 26. Juli 2017 hat der Gerichtshof ebenfalls darauf hingewiesen, dass eine Einmischung in das Recht auf Schutz personenbezogener Daten auf das « absolut Notwendige » beschränkt sein muss:

« 140. Zum Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist festzustellen, dass der Schutz des Grundrechts auf Achtung des Privatlebens auf Unionsebene nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs verlangt, dass sich die Ausnahmen und Einschränkungen in Bezug auf den Schutz personenbezogener Daten auf das absolut Notwendige beschränken (Urteil vom 16. Dezember 2008, *Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia*, C-73/07, EU:C:2008:727, Rn. 56, vom

8. April 2014, *Digital Rights Ireland u. a.*, C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, Rn. 51 und 52, vom 6. Oktober 2015, *Schrems*, C-362/14, EU:C:2015:650, Rn. 92, und vom 21. Dezember 2016, *Tele2 Sverige und Watson u. a.*, C-203/15 und C-698/15, EU:C:2016:970, Rn. 96 und 103).

141. Um diesem Erfordernis zu genügen, muss die betreffende Regelung, die den Eingriff enthält, klare und präzise Regeln für die Tragweite und die Anwendung der betreffenden Maßnahme vorsehen und Mindestanforderungen aufstellen, so dass die Personen, deren Daten übermittelt wurden, über ausreichende Garantien verfügen, die einen wirksamen Schutz ihrer personenbezogenen Daten vor Missbrauchsrisiken ermöglichen. Sie muss insbesondere angeben, unter welchen Umständen und unter welchen Voraussetzungen eine Maßnahme, die die Verarbeitung solcher Daten vorsieht, getroffen werden darf, damit gewährleistet ist, dass der Eingriff auf das absolut Notwendige beschränkt wird. Das Erfordernis, über solche Garantien zu verfügen, ist umso bedeutsamer, wenn die personenbezogenen Daten automatisch verarbeitet werden. Dies gilt insbesondere, wenn es um den Schutz der besonderen Kategorie sensibler personenbezogener Daten geht (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 8. April 2014, *Digital Rights Ireland u. a.*, C-293/12 und C-594/12, EU:C:2014:238, Rn. 54 und 55, sowie vom 21. Dezember 2016, *Tele2 Sverige und Watson u. a.*, C-203/15 und C-698/15, EU:C:2016:970, Rn. 109 und 117; vgl. in diesem Sinne EGMR, 4. Dezember 2008, *S. und Marper/Vereinigtes Königreich*, CE:ECHR:2008:1204JUD003056204, § 103) ».

B.26.1. In Artikel 4 Nr. 9 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 ist PNR als « der Datensatz mit den zu jedem einzelnen Passagier notwendigen Reisedaten, der die in Artikel 9 erwähnten Informationen enthält, » definiert. Wie in B.4.1. erwähnt, werden in Artikel 9 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 einerseits die in Artikel 9 § 1 Nr. 18 erwähnten erweiterten Daten des Eincheckstatus und des Anbordgehens (API-Daten), die in Artikel 9 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erschöpfend aufgelistet sind, und andererseits die Buchungsdaten (PNR-Daten) unterschieden, die höchstens die 19 Elemente umfassen, die in Artikel 9 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erschöpfend aufgezählt sind, darunter die in Artikel 9 § 1 Nr. 18 erwähnten API-Daten.

Die Unterscheidung zwischen den API-Daten und den PNR-Daten ist in den in B.3 zitierten Vorarbeiten ausdrücklich angegeben.

B.26.2.1. In den Vorarbeiten zu Artikel 9 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 wurde ausgeführt:

« L'article 9 détermine les données des passagers qui devront être transmises. Ces données sont transmises par le biais d'un format de données imposé et uniforme par secteur de transport et opérateur de voyage pour lequel il est fait usage d'une norme acceptée au niveau international (pour les compagnies aériennes il s'agit par exemple du format PNRGOV, développé par IATA/ICAO/WCO).

L'article 9 fait une distinction entre, d'une part, les données de réservation prévues au § 1^{er} et, d'autre part, les données d'enregistrement et d'embarquement mentionnées au § 2 » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, SS. 20-21).

Diese Unterscheidung entspricht der Unterscheidung zwischen den Daten, auf die sich die API-Richtlinie bezieht, und den Daten, auf die sich die PNR-Richtlinie bezieht.

B.26.2.2. Die Übermittlung von Passagierdaten, die im Gesetz vom 25. Dezember 2016 geregelt wird, schreibt es den Beförderungs- und Reiseunternehmen jedoch nicht vor, weitere Daten als diejenigen, über die sie bereits verfügen, zu erheben:

« Les transporteurs et opérateurs de voyage collectent et traitent déjà les données de leurs passagers à des fins commerciales. En ce qui concerne, par exemple, les compagnies aériennes, celles-ci conservent aussi des données de passagers à remettre préalablement (données API) comme données PNR, mais ce n'est pas une généralité. Les données API sont, entre autres, les données lues par la ' *machine readable zone* ' du document d'identité. Conformément à la directive PNR, les transporteurs et opérateurs de voyages ne doivent transmettre que les données dont ils disposent et ne doivent pas recueillir ou conserver des données supplémentaires auprès des passagers. Ils ne devraient pas non plus obliger les passagers à communiquer des données en sus de celles qui leur sont déjà transmises » (ebenda, SS. 15-16).

In den Erwägungsgründen 8 und 9 der PNR-Richtlinie ist diesbezüglich ebenfalls angegeben:

« (8) Die Fluggesellschaften erheben und verarbeiten bereits PNR-Daten ihrer Fluggäste für ihre eigenen geschäftlichen Zwecke. Durch diese Richtlinie sollten weder Fluggesellschaften dazu verpflichtet werden, weitere Fluggastdaten zu erheben oder vorzuhalten, noch sollte von den Fluggästen verlangt werden, dass sie neben den Daten, die die Fluggesellschaften bereits von ihnen erhalten, noch zusätzliche Daten bereitstellen.

(9) Einige Fluggesellschaften halten API-Daten, die sie erheben, als Teil der PNR-Daten vor, während andere dies nicht tun. Die Verwendung von PNR-Daten zusammen mit API-Daten bietet einen Mehrwert, indem sie den Mitgliedstaaten die Feststellung der Identität einer Person erleichtert, mithin den Nutzen dieses Ergebnisses für die Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung von Straftaten erhöht und die Gefahr minimiert, dass Überprüfungen und Ermittlungen zu unschuldigen Personen durchgeführt werden. Es muss daher sichergestellt werden, dass Fluggesellschaften, die API-Daten erheben, diese übermitteln, unabhängig davon, ob sie API-Daten auf andere technische Weise als PNR-Daten vorhalten ».

B.27.1. In Bezug auf die API-Daten sieht Artikel 3 Absatz 2 der API-Richtlinie vor, dass zu den Angaben über die Personen, die sie zu einer zugelassenen Grenzübergangsstelle

befördern werden, über die diese Personen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einreisen werden, die folgenden Angaben zählen:

- « - die Nummer und die Art des mitgeführten Reisedokuments,
- die Staatsangehörigkeit,
- der vollständige Name,
- das Geburtsdatum,
- die Grenzübergangsstelle für die Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten,
- die Beförderungs-Codenummer,
- die Abreise- und Ankunftszeit,
- die Gesamtzahl der mit der betreffenden Beförderung beförderten Personen,
- der ursprüngliche Abreiseort ».

B.27.2.1. Vorher waren die Fluggesellschaften bereits verpflichtet, die API-Daten gemäß dem königlichen Erlass vom 11. Dezember 2006, aufgehoben durch Artikel 10 des königlichen Erlasses vom 18. Juli 2017, zu übermitteln.

In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 25. Dezember 2016 wurde nämlich bestätigt:

« Le projet de loi reprend en substance le régime prévu par l'arrêté royal du 11 décembre 2006 concernant l'obligation pour les transporteurs aériens de communiquer les données relatives aux passagers, mentionné plus haut. La liste des données 'API' prévue par l'avant-projet de loi correspond donc en substance à celle établie par cet arrêté.

Toutefois, l'avant-projet de loi a un champ d'application plus large que celui de la directive 2004/82/CE car l'obligation faite aux transporteurs est généralisée à tous les secteurs de transport » (ebenda, S. 11).

B.27.2.2. Vor seiner Aufhebung durch den königlichen Erlass vom 18. Juli 2017 waren in Artikel 3 § 2 des königlichen Erlasses vom 11. Dezember 2006 als Angaben, die von den Fluggesellschaften zu übermitteln sind, genannt:

- « 1° le numéro et le type du document de voyage utilisé;
- 2° la nationalité;

- 3° le nom complet;
- 4° la date de naissance;
- 5° le point de passage frontalier utilisé pour entrer sur le territoire belge;
- 6° le numéro de vol;
- 7° les heures de départ et d'arrivée du vol;
- 8° le nombre total des personnes transportées;
- 9° le point d'embarquement initial ».

Diese Liste der Angaben übernahm also die in Artikel 3 Absatz 2 der API-Richtlinie vorgesehene Mindestliste.

B.28.1. In Bezug auf die PNR-Daten heißt es im Erwägungsgrund 15 der PNR-Richtlinie:

« Eine Liste mit den PNR-Daten, die für eine PNR-Zentralstelle bestimmt sind, sollte erstellt und inhaltlich so zusammengesetzt sein, dass sie sowohl den legitimen Bedürfnissen der Behörden im Zusammenhang mit der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität gerecht werden und damit einen Beitrag zur inneren Sicherheit in der Union leisten als auch dem Grundrechtsschutz und insbesondere dem Schutz der Privatsphäre des Einzelnen und seiner personenbezogenen Daten Genüge tun. Zu diesem Zweck sollten hohe Standards zur Anwendung kommen, die mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (im Folgenden ' Charta '), dem Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (Übereinkommen Nr. 108) und der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) im Einklang stehen. Eine solche Liste sollte nicht auf der Rasse oder ethnischen Herkunft, der Religion oder der Weltanschauung, der politischen oder sonstigen Meinungen, der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, dem Gesundheitszustand, dem Sexualleben oder der sexuellen Orientierung einer Person beruhen. Die PNR-Daten sollten nur jene Details über den Buchungsvorgang und die Reiseroute von Fluggästen beinhalten, mit deren Hilfe die zuständigen Stellen diejenigen Fluggäste ermitteln können, die eine Bedrohung für die innere Sicherheit darstellen ».

B.28.2. Artikel 3 Nummer 5 der PNR-Richtlinie definiert den « Fluggastdatensatz » oder PNR als « einen Datensatz mit den für die Reise notwendigen Angaben zu jedem einzelnen Fluggast, die die Bearbeitung und Überprüfung der von einer Person oder in ihrem Namen getätigten Reservierungen für jede Reise durch die buchenden und beteiligten Fluggesellschaften ermöglichen, unabhängig davon, ob er in Buchungssystemen,

Abfertigungssystemen (Departure Control Systems) zum Einchecken von Passagieren auf Flüge, oder gleichwertigen Systemen, die die gleichen Funktionen bieten, enthalten ist ».

Diese Definition des PNR-Datensatzes wurde in fast identischer Weise in Artikel 4 Nr. 9 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 übernommen.

B.28.3.1. Anhang I der PNR-Richtlinie mit der Überschrift « Von Fluggesellschaften erhobene PNR-Daten » bestimmt:

- « 1. PNR-Buchungscode (Record Locator)
2. Datum der Buchung/Flugscheinausstellung
3. Planmäßiges Abflugdatum bzw. planmäßige Abflugdaten
4. Name(n)
5. Anschrift und Kontaktangaben (Telefonnummer, E-Mail-Adresse)
6. Alle Arten von Zahlungsinformationen einschließlich Rechnungsanschrift
7. Gesamter Reiseverlauf für bestimmte PNR-Daten
8. ‘ Vielflieger-Eintrag ’
9. Reisebüro/Sachbearbeiter
10. Reisestatus des Fluggasts mit Angaben über Reisebestätigungen, Eincheckstatus, nicht angetretene Flüge (No show) und Fluggäste mit Flugschein, aber ohne Reservierung (Go show)
11. Angaben über gesplittete/geteilte PNR-Daten
12. Allgemeine Hinweise (einschließlich aller verfügbaren Angaben zu unbegleiteten Minderjährigen unter 18 Jahren, wie beispielsweise Name und Geschlecht des Minderjährigen, Alter, Sprache(n), Name und Kontaktdaten der Begleitperson beim Abflug und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, Name und Kontaktdaten der abholenden Person und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, begleitender Flughafenmitarbeiter bei Abflug und Ankunft)
13. Flugscheindaten einschließlich Flugscheinnummer, Ausstellungsdatum, einfacher Flug (One-way), automatische Tarifanzeige (Automated Ticket Fare Quote fields)
14. Sitzplatznummer und sonstige Sitzplatzinformationen
15. Code-Sharing

16. Vollständige Gepäckangaben

17. Zahl und Namen von Mitreisenden im Rahmen der PNR-Daten

18. Etwaige erhobene erweiterte Fluggastdaten (API-Daten) (einschließlich Art, Nummer, Ausstellungsland und Ablaufdatum von Identitätsdokumenten, Staatsangehörigkeit, Familienname, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum, Fluggesellschaft, Flugnummer, Tag des Abflugs, Tag der Ankunft, Flughafen des Abflugs, Flughafen der Ankunft, Uhrzeit des Abflugs und Uhrzeit der Ankunft)

19. Alle vormaligen Änderungen der unter den Nummern 1 bis 18 aufgeführten PNR-Daten ».

B.28.3.2. Durch Rubrik 18 von Anhang I der PNR-Richtlinie wird also der Begriff der API-Daten, auf den sich Artikel 3 Absatz 2 der API-Richtlinie bezog, erweitert.

B.29.1.1. In Bezug auf die Buchungsdaten bezeichnet Artikel 9 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 als PNR-Daten höchstens:

« In Bezug auf die Buchungsdaten enthalten die Passagierdaten höchstens:

1. PNR-Buchungscode (Record Locator),
2. Datum der Buchung und der Fahr- beziehungsweise Flugscheinausstellung,
3. planmäßige Reisedaten,
4. Namen, Vornamen und Geburtsdatum,
5. Anschrift und Kontaktangaben (Telefonnummer, E-Mail-Adresse),
6. Zahlungsinformationen einschließlich Rechnungsanschrift,
7. den gesamten Reiseverlauf für den betreffenden Passagier,
8. Informationen zu den ‘ registrierten Reisenden ’, d. h. zu den ‘ Vielreisenden ’,
9. Reisebüro oder Sachbearbeiter,
10. Reisestatus des Reisenden mit Angaben über Reisebestätigungen, Eincheckstatus, nicht angetretene Reisen (No show) oder Passagier mit Fahr- beziehungsweise Flugschein, aber ohne Reservierung (Go show),
11. Angaben über gesplittete oder geteilte PNR-Daten,
12. allgemeine Hinweise, einschließlich aller verfügbaren Angaben zu unbegleiteten Minderjährigen unter 18 Jahren, wie beispielsweise Name und Geschlecht des Minderjährigen,

Alter, Sprache(n), Name und Kontaktangaben der Begleitperson bei der Abreise und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, Name und Kontaktangaben der abholenden Person und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, begleitender Mitarbeiter bei der Abreise und der Ankunft,

13. Fahr- beziehungsweise Flugscheindaten einschließlich Fahr- beziehungsweise Flugscheinnummer, Ausstellungsdatum, einfache Fahrten beziehungsweise Flüge, informatisierte tarifbezogene Felder der Fahr- beziehungsweise Flugscheine,

14. Sitzplatznummer und sonstige Sitzplatzinformationen,

15. Code-Sharing,

16. vollständige Gepäckangaben,

17. Zahl und Namen von Mitreisenden im Rahmen der PNR-Daten,

18. etwaige erhobene erweiterte Passagierdaten (API-Daten), die in § 2 aufgezählt sind,

19. alle vormaligen Änderungen der unter den Nummern 1 bis 18 aufgeführten Daten ».

B.29.1.2. Die in Artikel 9 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten PNR-Daten übernehmen somit die in Anhang I der PNR-Richtlinie erwähnten Daten.

B.29.2.1. In Bezug auf die erweiterten Daten des Eincheckstatus und des Anbordgehens bezeichnet Artikel 9 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 als API-Daten:

« In Bezug auf die Daten des Eincheckstatus und des Anbordgehens umfassen die in § 1 Nr. 18 erwähnten erweiterten Daten Folgendes:

1. Art des Reisedokuments,

2. Nummer des Reisedokuments,

3. Staatsangehörigkeit,

4. Land, das das Dokument ausgestellt hat,

5. Ablaufdatum des Dokuments,

6. Familienname, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum,

7. Beförderungsunternehmen/Reiseunternehmen,

8. Beförderungsnummer,

9. Abreisedatum, Ankunftsdatum,

10. Abreiseort, Ankunftsort,
11. Abreisezeit, Ankunftszeit,
12. Gesamtzahl der mit der betreffenden Beförderung beförderten Personen,
13. Sitzplatznummer,
14. PNR-Buchungscode (Record Locator)
15. Anzahl, Gewicht und Identifizierung der Gepäckstücke,
16. Grenzübergangsstelle für die Einreise in das nationale Hoheitsgebiet ».

B.29.2.2. Mit den in Artikel 9 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten API-Daten werden im Wesentlichen die in Rubrik 18 von Anhang I der PNR-Richtlinie erwähnten Daten übernommen und diese sind somit umfassender als die Daten, die unter Artikel 3 Absatz 2 der API-Richtlinie fielen.

B.30.1. In seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 hat der Gerichtshof der Europäischen Union in Beantwortung der vom Verfassungsgerichtshof zur Gültigkeit der PNR-Richtlinie gestellten Vorabentscheidungsfragen in Bezug auf die von der PNR-Richtlinie erfassten Fluggastdaten [...] zunächst auf den 15. Erwägungsgrund der PNR-Richtlinie und den Umstand hingewiesen, dass Artikel 13 Absatz 4 Satz 1 der PNR-Richtlinie « die Verarbeitung von PNR-Daten, die die rassische oder ethnische Herkunft einer Person, ihre politischen Meinungen, ihre religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, ihre Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, ihren Gesundheitszustand oder ihr Sexualleben oder ihre sexuelle Orientierung erkennen lassen » verbietet, um zu der Auffassung zu gelangen, dass « die im Einklang mit Anhang I der PNR-Richtlinie erhobenen und übermittelten PNR-Daten in unmittelbarem Zusammenhang mit dem durchgeführten Flug und dem betreffenden Fluggast stehen [müssen] und in der Weise begrenzt sein [müssen], dass sie zum einen nur den legitimen Bedürfnissen der Behörden im Zusammenhang mit der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität gerecht werden und zum anderen sensible Daten ausnehmen » (Randnr. 128).

Der Gerichtshof der Europäischen Union urteilt, dass die Rubriken 1 bis 4, 7, 9, 11, 15, 17 und 19 des Anhangs I der PNR-Richtlinie diesen Anforderungen sowie den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit genügen, da es sich bei ihnen um klar identifizierbare und umschriebene Informationen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem durchgeführten Flug und dem betreffenden Fluggast handelt. Wie der Generalanwalt in Nr. 165 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, und dass dies trotz ihres offenen Wortlauts auch für die Rubriken 10, 13, 14 und 16 gilt (Randnr. 129).

B.30.2. Für die Auslegung der Rubriken 5, 6, 8, 12 und 18 hält der Gerichtshof der Europäischen Union hingegen die folgenden Klarstellungen für notwendig:

« 131. In Rubrik 5 - ‘ Anschrift und Kontaktdaten (Telefonnummer, E-Mail-Adresse) ’ - wird nicht ausdrücklich klargestellt, ob sich die Anschrift und die Kontaktdaten nur auf den Fluggast beziehen oder auch auf Dritte, die den Flug für den Fluggast gebucht haben, auf Dritte, über die ein Fluggast erreicht werden kann, oder auf Dritte, die in Notfällen zu verständigen sind. Wie der Generalanwalt in Nr. 162 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, kann diese Rubrik in Anbetracht der Erfordernisse der Klarheit und Genauigkeit jedoch nicht dahin ausgelegt werden, dass sie implizit auch die Erhebung und Übermittlung von personenbezogenen Daten solcher Dritter erlaubt. Sie ist folglich dahin auszulegen, dass sie sich nur auf die Postanschrift und die Kontaktdaten, d. h. Telefonnummer und E-Mail-Adresse, des Fluggasts bezieht, in dessen Namen die Buchung getätigt wird.

132. Rubrik 6 - ‘ Alle Arten von Zahlungsinformationen einschließlich Rechnungsanschrift ’ - ist, um den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit zu genügen, dahin auszulegen, dass sie lediglich Informationen über die Modalitäten der Zahlung und die Abrechnung des Flugscheins betrifft, nicht aber andere Informationen, die keinen direkten Bezug zum Flug aufweisen (vgl. entsprechend Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 159).

133. Rubrik 8 - ‘ Vielflieger-Eintrag ’ - ist, wie der Generalanwalt in Nr. 164 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, dahin auszulegen, dass sie sich ausschließlich auf Angaben zum Status des betreffenden Fluggasts im Kontext des Vielfliegerprogramms einer bestimmten Fluggesellschaft oder einer bestimmten Gruppe von Fluggesellschaften sowie auf die Nummer bezieht, die dieser Fluggast als ‘ Vielflieger ’ trägt. Rubrik 8 ermöglicht es daher nicht, Informationen zu den Transaktionen zu erheben, mit denen dieser Status erworben wurde.

134. Rubrik 12 betrifft ‘ Allgemeine Hinweise (einschließlich aller verfügbaren Angaben zu unbegleiteten Minderjährigen unter 18 Jahren, wie beispielsweise Name und Geschlecht des Minderjährigen, Alter, Sprache(n), Name und Kontaktdaten der Begleitperson beim Abflug und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, Name und Kontaktdaten der abholenden Person und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, begleitender Flughafenmitarbeiter bei Abflug und Ankunft) ’.

135. Insoweit ist zunächst festzustellen, dass zwar die Worte ‘ Allgemeine Hinweise ’ nicht den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit genügen, da sie als solche Art und

Umfang der gemäß Rubrik 12 zu erhebenden und einer PNR-Zentralstelle zu übermittelnden Informationen nicht begrenzen (vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU–Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 160); dagegen genügt die Aufzählung in Klammern diesen Anforderungen.

136. Infolgedessen ist, um Rubrik 12, in Anwendung der oben in Rn. 86 angeführten Rechtsprechung, eine Auslegung zu geben, die mit den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit und, allgemeiner, mit den Art. 7 und 8 sowie mit Art. 52 Abs. 1 der Charta im Einklang steht, davon auszugehen, dass sich die Erhebung und die Übermittlung nur auf die in dieser Rubrik ausdrücklich aufgezählten Angaben erstrecken dürfen, nämlich Name und Geschlecht des minderjährigen Fluggasts, sein Alter, Sprache(n), Name und Kontaktdaten der Begleitperson beim Abflug und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, Name und Kontaktdaten der abholenden Person und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, begleitender Flughafenmitarbeiter bei Abflug und Ankunft.

137. Schließlich betrifft Rubrik 18 ‘Etwaige erhobene erweiterte Fluggastdaten (API-Daten) (einschließlich Art, Nummer, Ausstellungsland und Ablaufdatum von Identitätsdokumenten, Staatsangehörigkeit, Familienname, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum, Fluggesellschaft, Flugnummer, Tag des Abflugs, Tag der Ankunft, Flughafen des Abflugs, Flughafen der Ankunft, Uhrzeit des Abflugs und Uhrzeit der Ankunft) ’.

138. Wie der Generalanwalt in den Nrn. 156 bis 160 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, ergibt sich aus Rubrik 18 im Licht der Erwägungsgründe 4 und 9 der PNR-Richtlinie, dass die Angaben, auf die sie sich bezieht, allein die in dieser Rubrik und in Art. 3 Abs. 2 der API-Richtlinie genannten API-Daten sind.

139. Somit kann, sofern Rubrik 18 dahin ausgelegt wird, dass sie nur die in dieser Rubrik und in Art. 3 Abs. 2 der API-Richtlinie ausdrücklich genannten Angaben erfasst, davon ausgegangen werden, dass sie den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit genügt (vgl. entsprechend Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 161).

140. Daher ist festzustellen, dass Anhang I der PNR-Richtlinie unter der Voraussetzung, dass er im Einklang mit den insbesondere oben in den Rn. 130 bis 139 dargelegten Erwägungen ausgelegt wird, insgesamt hinreichend klar und präzise ist und damit die Tragweite des Eingriffs in die Grundrechte abgrenzt, die in den Art. 7 und 8 der Charta verankert sind ».

B.31.1. Wie in B.3 erwähnt, hat das Gesetz vom 25. Dezember 2016 die Zielsetzung, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, indem eine Übermittlung von Passagierdaten und deren Verwendung im Rahmen der Bekämpfung terroristischer Straftaten und grenzübergreifender schwerer Kriminalität eingeführt wird.

Diese Ziele stellen eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung dar, die Eingriffe in das Recht auf Achtung des Privatlebens und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten rechtfertigen können (EuGH, Große Kammer, 8. April 2014, C-293/12, *Digital Rights Ireland*

Ltd, ECLI:EU:C:2014:238, Randnr. 42). Der Gerichtshof hat außerdem bestätigt, dass diese dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen rechtfertigen kann (EuGH, Große Kammer, 26. Juli 2017, Gutachten 1/15, ECLI:EU:C:2017:592, Randnrn. 148 und 149; EuGH, Große Kammer, 21. Juni 2022, C-817/19, *Ligue des droits humains gegen Ministerrat*, ECLI:EU:C:2022:491, Randnr. 122)).

B.31.2. Die Erhebung der unter das Gesetz vom 25. Dezember 2016 fallenden Passagierdaten ist in Bezug auf den Inhalt dieser Daten mit Garantien versehen.

B.31.3. Wie in B.4.1 erwähnt, sind diese Daten zunächst in erschöpfender Weise in Artikel 9 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 bestimmt.

Diese Daten sind Informationen, die direkt mit der Reise zusammenhängen, die zu der in den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 fallenden Beförderung Anlass gibt. Wie in B.26.2.2 erwähnt, handelt es sich um Daten, über die die Beförderungs- und Reiseunternehmen grundsätzlich bereits verfügen. Außerdem entsprechen diese Daten dem Anhang I der Leitlinien der International Civil Aviation Organization (ICAO) (EuGH, Große Kammer, 26. Juli 2017, Gutachten 1/15, ECLI:EU:C:2017:592, Randnr. 156). Diese Daten sind somit sachdienlich in Bezug auf die Zielsetzung des Gesetzes vom 25. Dezember 2016.

B.31.4.1. Im Übrigen bestimmen die nicht angefochtenen Artikel 10 und 11 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016:

« Art. 10. Die Passagierdaten dürfen nicht die rassische oder ethnische Herkunft einer Person, ihre religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, ihre politischen Meinungen, ihre Mitgliedschaft in einer Gewerkschaftsorganisation, ihren Gesundheitszustand, ihr Sexualleben oder ihre sexuelle Orientierung betreffen.

Art. 11. Wenn die von den Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen übermittelten Passagierdaten andere als die in Artikel 9 aufgeführten Daten beinhalten oder wenn sie Daten, wie in Artikel 10 aufgeführt, beinhalten, werden diese zusätzlichen Daten von der PNR-Zentralstelle unmittelbar nach ihrem Eingang dauerhaft gelöscht ».

B.31.4.2. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 25. Dezember 2016 wird diesbezüglich bestätigt:

« Les données des passagers ne peuvent en aucun cas avoir trait à l'origine raciale ou ethnique de l'intéressé, ni à ses convictions religieuses ou philosophiques, ses opinions politiques, son appartenance à une organisation syndicale, sa santé, sa vie sexuelle ou son orientation sexuelle. Les données doivent en revanche comporter des informations détaillées sur la réservation effectuée par le passager et sur son itinéraire, qui permettront aux instances compétentes de déterminer quels passagers sont susceptibles de constituer un risque pour la sécurité.

[...]

Les listes de données relatives aux passagers sont limitées à ce qui est strictement nécessaire pour répondre aux exigences légitimes des autorités compétentes dans le cadre des objectifs fixés dans la loi. Les autres données que celles énoncées aux articles 9 et 10 de la présente loi ne sont pas collectées et sont effacées immédiatement » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, S. 21).

B.31.5. Diese Bestimmungen gewährleisten daher, dass sensible Daten im Rahmen der Passagierdaten, die unter das Gesetz vom 25. Dezember 2016 fallen, nicht erhoben oder gespeichert werden dürfen (Artikel 10). Die Daten, die über die in Artikel 9 abschließend aufgeführten Daten hinausgehen, oder die Daten, die sensible Daten beinhalten, werden von der PNR-Zentralstelle gelöscht (Artikel 11).

Diese Garantie in Bezug auf sensible Daten kommt daher zu derjenigen hinzu, die der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 bezüglich des 15. Erwägungsgrundes und Artikel 13 Absatz 4 Satz 1 der PNR-Richtlinie betont hat (Randnr. 128), wie er es bereits in seinem vorerwähnten Gutachten 1/15 vom 26. Juli 2017 hervorgehoben hat (Randnr. 167).

Der Umstand, dass solche Daten, wenn sie zusammengeführt werden, sensible Informationen offenlegen könnten, führt nicht zu einer anderen Schlussfolgerung, da ein solcher Vorgang eine Weiterverarbeitung der in Artikel 9 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 aufgezählten Daten voraussetzen würde, die nicht den vom Gesetz vom 25. Dezember 2016 verfolgten Zielen und Zwecken entsprechen würde.

B.32.1. Wie in B.29 erwähnt, entsprechen die in Artikel 9 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten PNR-Daten den Daten, die in Anhang I der PNR-Richtlinie aufgeführt sind, und mit den in Artikel 9 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten API-Daten werden im Wesentlichen die in der Rubrik 18 von Anhang I der PNR-Richtlinie erwähnten Daten übernommen.

B.32.2. Es ist nun unter Berücksichtigung des vorerwähnten Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Union in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022, auf das in B.30 hingewiesen wurde, zu prüfen, ob diese Eingriffe ausreichend präzise, verhältnismäßig und auf das « absolut Notwendige » beschränkt sind, um die vom Gesetz vom 25. Dezember 2016 verfolgten Ziele zu erreichen.

B.33.1. Aus dem vorerwähnten Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Union geht hervor, dass die PNR-Daten « in unmittelbarem Zusammenhang mit dem durchgeführten Flug und dem betreffenden Fluggast stehen [müssen] und in der Weise begrenzt sein [müssen], dass sie zum einen nur den legitimen Bedürfnissen der Behörden im Zusammenhang mit der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität gerecht werden und zum anderen sensible Daten ausnehmen » (Randnr. 128). Diese Erwägungen sind auf andere Beförderungsmittel übertragbar, auf die sich das PNR-System bezieht.

Analog zu dem, was der Gerichtshof der Europäischen Union bezüglich der PNR-Richtlinie geurteilt hat (Randnr. 129), stellt der Verfassungsgerichtshof fest, dass die in Artikel 9 § 1 Nr. 1 bis 4, 7, 9, 11, 15, 17 und 19 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Daten die Rubriken 1 bis 4, 7, 9, 11, 15, 17 und 19 des Anhangs I der PNR-Richtlinie diesen Anforderungen sowie den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit genügen, da es sich bei ihnen um klar identifizierbare und umschriebene Informationen in unmittelbarem Zusammenhang mit dem durchgeführten Flug und dem betreffenden Fluggast handelt, und das Gleiche gilt trotz ihres weit gefassten Wortlauts für die in Artikel 9 § 1 Nr. 10, 13, 14 und 16 desselben Gesetzes erwähnten Daten.

B.33.2. Was Artikel 9 § 1 Nr. 5 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 betrifft, der sich auf die « Anschrift und Kontaktangaben (Telefonnummer, E-Mail-Adresse) » bezieht, sind diese Begriffe analog zu dem, was der Gerichtshof der Europäischen Union bezüglich der Rubrik 5 der PNR-Richtlinie geurteilt hat (Randnr. 131), dahin auszulegen, dass sie sich nur auf die Postanschrift und die Kontaktdaten, d. h. Telefonnummer und E-Mail-Adresse, des Passagiers beziehen, in dessen Namen die Buchung getätigt wird. Sodass diese Begriffe nicht dahin ausgelegt werden können, dass sie implizit auch die Erhebung und Übermittlung von personenbezogenen Daten Dritter erlauben.

B.33.3. Was Artikel 9 § 1 Nr. 6 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 betrifft, der sich auf die « Zahlungsinformationen einschließlich Rechnungsanschrift » bezieht, sind, um den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit zu genügen, diese Begriffe analog zu dem, was der Gerichtshof der Europäischen Union bezüglich der Rubrik 6 der PNR-Richtlinie geurteilt hat (Randnr. 132), dahin auszulegen, dass sie lediglich Informationen über die Modalitäten der Zahlung und die Abrechnung des Flugscheins oder des Fahrscheins betreffen, nicht aber andere Informationen, die keinen direkten Bezug zum Flug oder zur Fahrstrecke aufweisen.

B.33.4. Was Artikel 9 § 1 Nr. 8 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 betrifft, der sich auf die « Informationen zu den ‘ registrierten Reisenden ’, d. h. zu den Vielreisenden » bezieht, sind diese Begriffe analog zu dem, was der Gerichtshof der Europäischen Union bezüglich der Rubrik 8 der PNR-Richtlinie geurteilt hat (Randnr. 133), dahin auszulegen, dass sie sich ausschließlich auf Angaben zum Status des betreffenden Fluggasts im Kontext eines Vielfliegerprogramms einer bestimmten Fluggesellschaft oder einer bestimmten Gruppe von Fluggesellschaften oder in einem anderen Kundenbindungsprogramm für Vielreisende sowie auf die Nummer beziehen, die dieser Passagier als « Vielreisender » oder Begünstigter eines anderen Kundenbindungsprogramms trägt. In dieser Weise ausgelegt, ermöglichen es diese Begriffe daher nicht, Informationen zu den Transaktionen zu erheben, mit denen dieser Status erworben wurde.

B.33.5. Was Artikel 9 § 1 Nr. 12 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 betrifft, der sich auf « allgemeine Hinweise, einschließlich aller verfügbaren Angaben zu unbegleiteten Minderjährigen unter 18 Jahren, wie beispielsweise Name und Geschlecht des Minderjährigen, Alter, Sprache(n), Name und Kontaktangaben der Begleitperson bei der Abreise und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, Name und Kontaktangaben der abholenden Person und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, begleitender Mitarbeiter bei der Abreise und der Ankunft » bezieht, sind diese Begriffe analog zu dem, was der Gerichtshof der Europäischen Union bezüglich der Rubrik 12 der PNR-Richtlinie geurteilt hat (Randnrn. 134 bis 136), dahin auszulegen, dass nur die Erhebung und Übermittlung der ausdrücklich in dieser Bestimmung aufgezählten Angaben zulässig sind, nämlich Name und Geschlecht des minderjährigen Fluggasts oder Reisenden, sein Alter, Sprache(n), Name und Kontaktdaten der Begleitperson beim Abflug und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, Name und Kontaktdaten der abholenden

Person und Angabe, in welcher Beziehung diese Person zu dem Minderjährigen steht, begleitender Flughafenmitarbeiter bei Abflug und Ankunft.

Dahin ausgelegt, dass er eine abschließende Datenliste festlegt, genügt Artikel 9 § 1 Nr. 12 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit.

B.33.6.1. Artikel 9 § 1 Nr. 18 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 bezieht sich auf « etwaige erhobene erweiterte Passagierdaten (API-Daten), die in § 2 aufgezählt sind », nämlich: Art des Reisedokuments (Nr. 1), Nummer des Reisedokuments (Nr. 2), Staatsangehörigkeit (Nr. 3), Land, das das Dokument ausgestellt hat (Nr. 4), Ablaufdatum des Dokuments (Nr. 5), Familienname, Vorname, Geschlecht, Geburtsdatum (Nr. 6), Beförderungsunternehmen/Reiseunternehmen (Nr. 7), Beförderungsnummer (Nr. 8), Abreisedatum, Ankunftsdatum (Nr. 9), Abreiseort, Ankunftsort (Nr. 10), Abreisezeit, Ankunftszeit (Nr. 11), Gesamtzahl der mit der betreffenden Beförderung beförderten Personen (Nr. 12), Sitzplatznummer (Nr. 13), PNR-Buchungscode (Record Locator) (Nr. 14), Anzahl, Gewicht und Identifizierung der Gepäckstücke (Nr. 15), Grenzübergangsstelle für die Einreise in das nationale Hoheitsgebiet (Nr. 16).

Bezüglich der Rubrik 18 hat der Gerichtshof der Europäischen Union geurteilt, dass bei dieser Rubrik, sofern sie dahin ausgelegt wird, dass sie nur die in dieser Rubrik und in Artikel 3 Absatz 2 der API-Richtlinie ausdrücklich genannten Angaben erfasst, davon ausgegangen werden kann, dass sie den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit genügt (Randnrn. 137 bis 139).

B.33.6.2. Der Verfassungsgerichtshof stellt diesbezüglich fest, dass sich Artikel 9 § 1 Nr. 18 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 anders als die Rubrik 18 der PNR-Richtlinie auf eine in Artikel 9 § 2 desselben Gesetzes abschließend aufgezählte Datenliste bezieht, sodass diese Bestimmungen den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit genügen.

B.33.6.3. Was den Umfang der « API-Daten » betrifft, die in Artikel 9 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnt sind, werden – wie in B.29 erwähnt – mit diesen Daten im Wesentlichen die in Rubrik 18 des Anhangs I der PNR-Richtlinie erwähnten Daten übernommen.

So entsprechen die in Artikel 9 § 2 Nr. 1 bis 11 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Daten exakt den Daten, die in der vorerwähnten Rubrik 18 ausdrücklich aufgezählt sind.

Außerdem entsprechen die in Artikel 9 § 2 Nr. 12, 14 und 16 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Daten exakt den Daten, die in Artikel 3 Absatz 2 der API-Richtlinie ausdrücklich aufgezählt sind.

B.33.6.4. Daraus folgt, dass nur die in Artikel 9 § 2 Nr. 13 und 15 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten API-Daten, nämlich Sitzplatznummer (Nr. 13) und Anzahl, Gewicht und Identifizierung der Gepäckstücke (Nr. 15), nicht ausdrücklich den in der Rubrik 18 des Anhangs I der PNR-Richtlinie sowie in Artikel 3 Absatz 2 der API-Richtlinie erwähnten Angaben entsprechen.

Die vorstehende Feststellung kann jedoch weder zu der Auffassung führen, dass es diesen Daten an Klarheit und Genauigkeit fehlen würden, noch dass sie die Grenze des « absolut Notwendigen » überschreiten würden., um die vom Gesetz vom 25. Dezember 2016 verfolgten Ziele zu erreichen.

Wie in B.3.2 angegeben, sind die API-Daten nämlich die Daten, die im Rahmen des Check-in und des Anbordgehens übermittelt werden und weniger schnell verfügbar sind als die PNR-Daten. Solche Daten sind, wie der Generalanwalt Pitruzzella in seinen Schlussanträgen vom 27. Januar 2022 in der Rechtssache C-817/19 hervorgehoben hat, « von den Fluggesellschaften im Rahmen ihrer normalen Geschäftstätigkeit erhoben worden » (ECLI:EU:C:2022:65, Randnr. 160), und gegebenenfalls sind sie von anderen Beförderungsunternehmen erhoben worden. Nur wenn die Daten von den Beförderungsunternehmen im Rahmen ihrer normalen Geschäftstätigkeit erhoben worden sind, fallen sie unter die in Artikel 9 § 1 Nr. 18 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten API-Daten, da das vorerwähnte Gesetz, wie in B.26.2.2 erwähnt, keine zusätzliche Pflicht zur Datenerhebung einführt.

Die in Artikel 9 § 1 Nr. 14 und 16 erwähnten PNR-Daten betreffen bereits - wie die Rubriken 14 und 16 der PNR-Richtlinie - jeweils « Sitzplatznummer » und « sonstige Sitzplatzinformationen und vollständige Gepäckangaben » und bei solchen Daten wird, wie in

B.33.1 erwähnt, davon ausgegangen, dass sie den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit genügen und einen direkten Bezug zum Flug oder zur Fahrstrecke und mit den im vorliegenden Fall verfolgten Zielen aufweisen. Artikel 9 § 1 Nr. 19 betrifft bei den PNR-Daten ebenfalls « alle vormaligen Änderungen der unter den Nummern 1 bis 18 aufgeführten Daten », einschließlich etwaiger Änderungen bezüglich des Sitzes oder Gepäcks. Die in Artikel 9 § 2 Nr. 13 und 15 erwähnten Informationen zum Sitz oder Gepäck sind somit bereits in den in Artikel 9 § 1 Nr. 14 und 16 erwähnten Daten enthalten.

Indem er sich bei den API-Daten, das heißt den beim Check-in und Anbordgehen erhobenen Daten, ausdrücklich auf die Informationen zum Sitz und Gepäck bezieht, schafft Artikel 9 § 2 Nr. 13 und 15 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 daher keine weiteren Daten gegenüber der Liste der nach Artikel 9 § 1 Nr. 14 und 16 zu erhebenden Daten und genügt daher den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit und Verhältnismäßigkeit.

B.34. Vorbehaltlich der in B.33.2 bis B.33.5 erwähnten Auslegungen ist der Klagegrund insofern, als er gegen die Artikel 4 Nr. 9 und 9 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gerichtet ist, unbegründet.

2. Der Begriff des « Passagiers » (Artikel 4 Nr. 10)

B.35. Die klagende Partei bemängelt den weit gefassten Begriff « Passagier », der zu einer nicht gezielten systematischen und automatisierten Verarbeitung von Daten aller Passagiere führe.

B.36.1. Artikel 4 Nr. 10 des angefochtenen Gesetzes definiert den « Passagier » als « jede Person, einschließlich der Personen im Transfer- oder Transitverkehr, mit Ausnahme der Besatzungsmitglieder, die mit Zustimmung des Beförderungsunternehmens von ihm befördert wird oder befördert werden soll, wobei diese Zustimmung durch die Eintragung dieser Person in die Passagierliste belegt wird ».

In diesem Artikel wird der Inhalt von Artikel 3 Nummer 4 der PNR-Richtlinie übernommen, der den « Fluggast » ebenfalls als « jede Person, einschließlich Transfer- oder Transitfluggästen, mit Ausnahme der Besatzungsmitglieder, die mit Zustimmung der

Fluggesellschaft in einem Luftfahrzeug befördert wird oder befördert werden soll, wobei diese Zustimmung durch die Eintragung der Person in die Fluggastliste belegt wird » definiert.

B.36.2. Die Definition des « Passagiers » hat zur Folge, dass die Erhebung, Übermittlung und Verarbeitung der PNR-Daten dieser « Passagiere » allgemeine und unterschiedslose Verpflichtungen darstellen, die für alle Personen gelten, die befördert werden oder befördert werden sollen und auf der Passagierliste eingetragen sind.

Die Verpflichtungen, die das Gesetz vom 25. Dezember 2016 vorschreibt, gelten somit unabhängig davon, ob schwerwiegende Gründe zu der Annahme vorliegen, dass die betroffenen Personen eine Straftat begangen haben oder eine Straftat begehen werden, oder wegen einer Straftat verurteilt wurden.

Das Gesetz vom 25. Dezember 2016 führt die allgemeine und unterschiedslose Erhebung, Übermittlung und Verwendung von PNR Daten für sämtliche Passagiere ein, die per Luftverkehr reisen, unabhängig davon, ob sie eine Außengrenze der Union überschreiten, und diese Datenerhebung wurde durch die in B.8 zitierten königlichen Erlasse vom 3. Februar 2019 auf den Schienen- und Busverkehr ausgedehnt.

B.36.3. In seiner Stellungnahme vom 19. August 2016 « über die datenschutzrechtlichen Auswirkungen der Verarbeitung von Passagierdaten » hat der Beratende Ausschuss für das Übereinkommen des Europarates Nr. 108 « zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten » diesbezüglich angemerkt:

« Le traitement des données PNR – qui a l’avantage unique de permettre l’identification des personnes d’intérêt – est un filtrage général et non sélectif de tous les passagers, y compris de ceux qui ne sont pas soupçonnés d’avoir commis une quelconque infraction pénale, par différentes autorités compétentes, et il concerne des données collectées initialement à des fins commerciales par des entités privées. Eu égard à l’ampleur de l’atteinte aux droits à la vie privée et à la protection des données qui découlerait du traitement des données PNR, il doit être clairement établi que ledit traitement est une mesure nécessaire dans une société démocratique dans un but légitime; il faut en outre que les garanties appropriées soient mises en place. Il est indispensable de démontrer expressément la nécessité de la collecte et de l’exploitation ultérieure des données PNR » (Stellungnahme vom 19. August 2016, T-PD(2016)18rev, S. 5).

Der Ausschuss hat auch die Notwendigkeit einer regelmäßigen Bewertung eines solchen PNR-Systems betont, um festzustellen, ob es noch gerechtfertigt ist:

« Dans le cas des systèmes existants de traitement des données PNR par les autorités publiques compétentes, une plus grande transparence sur l'évaluation de l'efficacité de ces systèmes doit être recherchée en vue de permettre une évaluation fondée et indépendante de la nécessité du système. Si cette transparence doit être détaillée, elle ne doit toutefois pas aller à l'encontre de l'objectif légitime. Par exemple, des informations objectives et quantifiables concernant les résultats atteints, comme le nombre de personnes arrêtées, les menaces terroristes qui pourraient être évitées, les autres effets dissuasifs, la modification des comportements des délinquants (par exemple, le renoncement à des actes criminels envisagés), la probabilité d'une augmentation importante du coût et de la difficulté de la perpétration d'infractions (tels que des attentats terroristes) permettraient d'éclairer l'évaluation de la nécessité d'un système de traitement des PNR.

Il convient de procéder à intervalles réguliers à un examen de la nécessité du système des PNR afin de déterminer s'il est toujours justifié » (ebenda, S. 6).

B.36.4.1. Artikel 19 der PNR-Richtlinie mit der Überschrift « Überprüfung » sieht vor, dass die Kommission anhand von Informationen der Mitgliedstaaten, einschließlich der statistischen Daten, bis zum 25. Mai 2020 eine Überprüfung aller Elemente dieser Richtlinie vornimmt und dem Europäischen Parlament und dem Rat einen Bericht vorlegt und diesen erläutert.

Artikel 19 Absatz 3 der PNR-Richtlinie sieht vor, dass « die Kommission [...] dabei die Erfahrungen der Mitgliedstaaten, insbesondere jener Mitgliedstaaten, die gemäß Absatz 2 diese Richtlinie auf EU-Flüge anwenden, » berücksichtigt und « auch [prüft], ob es erforderlich ist, Wirtschaftsteilnehmer, die keine Beförderungsunternehmen sind, wie etwa Reisebüros oder Reiseveranstalter, die Dienstleistungen im Zusammenhang mit Reisen – einschließlich Flugbuchungen – erbringen, in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie aufzunehmen ».

Gemäß dieser Bestimmung hat die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat am 24. Juli 2020 ihren Bericht « über die Überprüfung der Richtlinie (EU) 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität » (COM(2020) 305 final) zugeleitet.

Dieser Bericht kommt zu dem Schluss:

« Die von der Kommission durchgeführte Überprüfung der Anwendung der Richtlinie in den ersten zwei Jahren fällt insgesamt positiv aus. Die wichtigste Schlussfolgerung der

Überprüfung ist, dass die Richtlinie einen positiven Beitrag zu ihrem Hauptziel leistet, das darin besteht, die Einrichtung wirksamer PNR-Systeme in den Mitgliedstaaten als Instrument zur Bekämpfung von Terrorismus und schwerer Kriminalität zu gewährleisten » (S. 13).

Bezüglich des Anwendungsbereichs der Erhebung von PNR-Daten hat die Kommission betont:

« Alle Mitgliedstaaten außer einem haben die Erhebung von PNR-Daten auf Flüge innerhalb der EU ausgeweitet. Die nationalen Behörden sehen in der Erhebung von PNR-Daten zu Flügen innerhalb der EU (und insbesondere innerhalb des Schengen-Raums) ein wichtiges Instrument der Strafverfolgung, das dazu eingesetzt werden kann, die Bewegungen bekannter verdächtiger Personen zu verfolgen und verdächtige Reismuster unbekannter Personen zu ermitteln, die an kriminellen oder terroristischen Aktivitäten innerhalb des Schengen-Raums beteiligt sein könnten. Da die Mitgliedstaaten bereits effektiv PNR-Daten zu EU-Flügen erheben, hält es die Kommission zum gegenwärtigen Zeitpunkt nicht für wesentlich, die Erhebung von PNR-Daten zu EU-Flügen verbindlich vorzuschreiben » (S. 11).

B.36.4.2. Artikel 52 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 sieht vor, dass « vorliegendes Gesetz [...] drei Jahre nach seinem Inkrafttreten einer Bewertung unterzogen » wird.

B.37. Auf die Frage des Verfassungsgerichtshofes in Bezug auf ein System der allgemeinen und unterschiedslosen Erhebung, Übermittlung und Verwendung von PNR-Daten für sämtliche « Fluggäste », unabhängig davon, ob sie eine Außengrenze der Union überschreiten, hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 geantwortet:

« 158. Das durch die PNR-Richtlinie geschaffene System erstreckt sich auf die PNR-Daten sämtlicher Personen, die unter den Begriff ‘ Fluggast ’ im Sinne von Art. 3 Nr. 4 der Richtlinie fallen und auf Flügen befördert werden, die in den Anwendungsbereich der Richtlinie fallen.

159. Nach Art. 8 Abs. 1 der PNR-Richtlinie werden diese Daten an die PNR-Zentralstelle des Mitgliedstaats übermittelt, in dessen Hoheitsgebiet der betreffende Flug ankommt oder von dem er abgeht, unabhängig davon, ob es irgendwelche objektiven Anhaltspunkte dafür gibt, dass die betreffenden Fluggäste in terroristische Straftaten oder schwere Kriminalität verwickelt sein könnten. Die übermittelten Daten werden u. a. automatisierten Verarbeitungen im Rahmen der Vorabüberprüfung gemäß Art. 6 Abs. 2 Buchst. a und Abs. 3 der PNR-Richtlinie unterzogen; anhand dieser Überprüfung sollen, wie sich aus dem siebten Erwägungsgrund der Richtlinie ergibt, Personen ermittelt werden, die zuvor nicht im Verdacht standen, an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität beteiligt zu sein, und die von den zuständigen Behörden genauer überprüft werden sollten.

160. Insbesondere ergibt sich aus Art. 1 Abs. 1 Buchst. a und Art. 2 der PNR-Richtlinie, dass diese zwischen Fluggästen von Drittstaatsflügen zwischen der Union und Drittstaaten und Fluggästen von EU-Flügen zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten unterscheidet.

161. Was die Fluggäste von Drittstaatsflügen betrifft, hat der Gerichtshof in Bezug auf Fluggäste von Flügen zwischen der Union und Kanada bereits entschieden, dass die automatisierte Verarbeitung ihrer PNR-Daten vor ihrer Ankunft in Kanada die Sicherheitskontrollen, insbesondere an den Grenzen, erleichtert und beschleunigt. Der Ausschluss bestimmter Kategorien von Personen oder bestimmter Herkunftsländer könnte dem Ziel der automatisierten Verarbeitung der PNR-Daten zuwiderlaufen, das darin besteht, unter sämtlichen Fluggästen mittels einer Überprüfung dieser Daten die Personen zu ermitteln, von denen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgehen kann. Außerdem könnte diese Überprüfung umgangen werden (vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 187).

162. Diese Erwägungen lassen sich *mutatis mutandis* auf die Situation der Fluggäste von Flügen zwischen der Union und sämtlichen Drittstaaten übertragen, die die Mitgliedstaaten gemäß Art. 1 Abs. 1 Buchst. a in Verbindung mit Art. 3 Nrn. 2 und 4 der PNR-Richtlinie dem durch diese geschaffenen System unterwerfen müssen. Die Übermittlung und Vorabüberprüfung der PNR-Daten von Fluggästen, die in die Union ein- oder aus der Union ausreisen, können nämlich angesichts der Art der Bedrohungen für die öffentliche Sicherheit, die sich aus terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität mit einem – zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen zwischen der Union und Drittstaaten ergeben können, nicht auf einen bestimmten Kreis von Fluggästen beschränkt werden. Somit ist davon auszugehen, dass es den erforderlichen Zusammenhang zwischen diesen Daten und dem Ziel der Bekämpfung solcher strafbarer Handlungen gibt, so dass die PNR-Richtlinie nicht allein deshalb über das absolut Notwendige hinausgeht, weil sie den Mitgliedstaaten vorschreibt, die PNR-Daten aller dieser Fluggäste systematisch zu übermitteln und vorab zu überprüfen.

163. Für die Fluggäste von Flügen zwischen verschiedenen Mitgliedstaaten der Union sieht Art. 2 Abs. 1 der PNR-Richtlinie in Verbindung mit ihrem zehnten Erwägungsgrund lediglich vor, dass die Mitgliedstaaten die Anwendung des durch diese Richtlinie geschaffenen Systems auf EU-Flüge ausdehnen können.

164. Somit hatte der Unionsgesetzgeber nicht die Absicht, den Mitgliedstaaten die Verpflichtung aufzuerlegen, die Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems auf EU-Flüge auszudehnen, sondern er hat, wie sich aus Art. 19 Abs. 3 der Richtlinie ergibt, seine Entscheidung über eine solche Ausweitung zurückgestellt, in der Annahme, dass ihr eine eingehende Prüfung ihrer rechtlichen Auswirkungen, insbesondere auf die Grundrechte der Betroffenen, vorausgehen sollte.

165. Insoweit ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 19 Abs. 3 der PNR-Richtlinie der in Art. 19 Abs. 1 genannte Bericht der Kommission ‘zudem eine Überprüfung der Erforderlichkeit, Verhältnismäßigkeit und Wirksamkeit der Aufnahme der obligatorischen Erhebung und Übermittlung von PNR-Daten in Bezug auf sämtliche oder ausgewählte EU-Flüge in den Anwendungsbereich dieser Richtlinie [enthält]’ und dass die Kommission dabei ‘die Erfahrungen der Mitgliedstaaten, insbesondere jener Mitgliedstaaten, die gemäß [Artikel] 2 diese Richtlinie auf EU-Flüge anwenden’, berücksichtigen muss; damit zeigt diese

Vorschrift, dass für den Unionsgesetzgeber das durch die PNR-Richtlinie geschaffene System nicht zwangsläufig auf alle EU-Flüge ausgedehnt werden muss.

166. Im gleichen Sinne bestimmt Art. 2 Abs. 3 der PNR-Richtlinie, dass die Mitgliedstaaten beschließen können, diese Richtlinie nur auf ausgewählte EU-Flüge anzuwenden, wenn sie dies für die Verfolgung der Ziele der Richtlinie für erforderlich halten, und dass sie die Auswahl der Flüge jederzeit ändern können.

167. Die Befugnis der Mitgliedstaaten, die Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems auf EU-Flüge auszudehnen, muss jedenfalls, wie sich aus ihrem 22. Erwägungsgrund ergibt, so ausgeübt werden, dass die durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte in vollem Umfang geachtet werden. Insoweit ist es zwar nach dem 19. Erwägungsgrund der Richtlinie Sache der Mitgliedstaaten, eine Einschätzung der Bedrohung durch terroristische Straftaten und schwere Kriminalität vorzunehmen, doch setzt die Ausübung dieser Befugnis voraus, dass die Mitgliedstaaten bei ihrer Einschätzung zu dem Ergebnis gelangen, dass eine Bedrohung durch solche strafbaren Handlungen vorliegt, die geeignet ist, die Anwendung der Richtlinie auch auf EU-Flüge zu rechtfertigen.

168. Unter diesen Umständen ist ein Mitgliedstaat, der von der in Art. 2 der PNR-Richtlinie vorgesehenen Befugnis – sei es für alle EU-Flüge (Art. 2 Abs. 2) oder nur für einige von ihnen (Art. 2 Abs. 3) – Gebrauch machen möchte, nicht von der Prüfung befreit, ob die Ausdehnung der Anwendung dieser Richtlinie auf alle oder einen Teil der EU-Flüge tatsächlich zur Verwirklichung des in Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie genannten Ziels erforderlich ist und in angemessenem Verhältnis steht.

169. Unter Berücksichtigung der Erwägungsgründe 5 bis 7, 10 und 22 der PNR-Richtlinie muss ein solcher Mitgliedstaat daher prüfen, ob die in dieser Richtlinie vorgesehenen Verarbeitungen der PNR-Daten der Fluggäste aller oder einiger EU-Flüge in Anbetracht der Schwere des Eingriffs in die durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte zur Gewährleistung der inneren Sicherheit der Union oder zumindest des betreffenden Mitgliedstaats und damit zum Schutz des Lebens und der Sicherheit von Personen absolut notwendig ist.

170. Speziell zu den Bedrohungen durch terroristische Straftaten ergibt sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofs, dass terroristische Aktivitäten geeignet sind, die tragenden Strukturen eines Landes im Bereich der Verfassung, Politik oder Wirtschaft oder im sozialen Bereich in schwerwiegender Weise zu destabilisieren und insbesondere die Gesellschaft, die Bevölkerung oder den Staat als solchen unmittelbar zu bedrohen, und dass es ein zentrales Anliegen jedes Mitgliedstaats ist, die wesentlichen Funktionen des Staates und die grundlegenden Interessen der Gesellschaft durch die Verhütung und Repression solcher Tätigkeiten zu schützen, um die nationale Sicherheit zu wahren. Derartige Bedrohungen unterscheiden sich somit in ihrer Art, in ihrer besonderen Schwere und im spezifischen Charakter der sie begründenden Umstände von der allgemeinen und permanenten Gefahr des Auftretens schwerer Straftaten (vgl. in diesem Sinne Urteile vom 6. Oktober 2020, *La Quadrature du Net u. a.*, C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 135 und 136, sowie vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 61 und 62).

171. In einer Situation, in der es nach der Einschätzung eines Mitgliedstaats hinreichend konkrete Umstände für die Annahme gibt, dass er mit einer als real und aktuell oder

vorhersehbar einzustufenden terroristischen Bedrohung konfrontiert ist, werden die Grenzen des absolut Notwendigen nicht überschritten, wenn dieser Mitgliedstaat vorsieht, dass die PNR-Richtlinie gemäß ihrem Art. 2 Abs. 1 für begrenzte Zeit Anwendung auf alle EU-Flüge aus oder nach diesem Mitgliedstaat findet. Das Vorliegen einer derartigen Bedrohung ist nämlich als solches geeignet, einen Zusammenhang zwischen der Übermittlung und Verarbeitung der betreffenden Daten und der Bekämpfung des Terrorismus herzustellen (vgl. entsprechend Urteil vom 6. Oktober 2020, *La Quadrature du Net u. a.*, C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 137).

172. Die Anordnung dieser Anwendung muss Gegenstand einer wirksamen, zur Prüfung des Vorliegens einer solchen Situation sowie der Beachtung der vorzusehenden Bedingungen und Garantien dienenden Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle sein können, deren Entscheidung bindend ist. Ferner muss der Zeitraum der Anwendung auf das absolut Notwendige begrenzt, aber im Fall des Fortbestands der Bedrohung verlängerbar sein (vgl. entsprechend Urteile vom 6. Oktober 2020, *La Quadrature du Net u. a.*, C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 168, und vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 58).

173. In Ermangelung einer realen und aktuellen oder vorhersehbaren terroristischen Bedrohung des betreffenden Mitgliedstaats kann dagegen nicht von einer Beschränkung auf das absolut Notwendige ausgegangen werden, wenn das durch die PNR-Richtlinie geschaffene System unterschiedslos nicht nur auf Drittstaatsflüge, sondern auch auf alle EU-Flüge angewandt wird.

174. Die Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems auf bestimmte EU-Flüge muss sich in einem solchen Fall auf die Übermittlung und Verarbeitung der PNR-Daten von Flügen beschränken, die etwa bestimmte Flugverbindungen, bestimmte Reisemuster oder bestimmte Flughäfen betreffen, für die es Anhaltspunkte gibt, die eine solche Anwendung rechtfertigen können. Es ist Sache des betreffenden Mitgliedstaats, in einem solchen Fall die EU-Flüge anhand der Ergebnisse der Einschätzung auszuwählen, die er auf der Grundlage der oben in den Rn. 163 bis 169 dargelegten Anforderungen vorzunehmen hat, und sie nach Maßgabe der Entwicklung der Bedingungen, die ihre Auswahl gerechtfertigt haben, regelmäßig zu überprüfen, um sicherzustellen, dass sich die Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems auf EU-Flüge stets auf das absolut Notwendige beschränkt.

175. Aus den vorstehenden Erwägungen folgt, dass diese Auslegung von Art. 2 und Art. 3 Nr. 4 der PNR-Richtlinie im Licht der Art. 7 und 8 sowie von Art. 52 Abs. 1 der Charta zu gewährleisten vermag, dass diese Bestimmungen die Grenzen des absolut Notwendigen einhalten ».

B.38.1. Was den in der PNR-Richtlinie erwähnten Begriff « Fluggast » betrifft, hat der Gerichtshof der Europäischen Union geurteilt, dass, wenn die Daten der « Fluggäste » an die PNR-Zentralstelle des Mitgliedstaats übermittelt werden, unabhängig davon, ob es irgendwelche objektiven Anhaltspunkte dafür gibt, dass die betreffenden Fluggäste in terroristische Straftaten oder schwere Kriminalität verwickelt sein könnten, diese Daten automatisierten Verarbeitungen unterzogen werden, die, wie aus dem Erwägungsgrund 7 dieser

Richtlinie hervorgeht, den Zweck haben, Personen zu ermitteln, die vor einer solchen Überprüfung nicht im Verdacht standen, an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität beteiligt zu sein, und die von den zuständigen Behörden genauer überprüft werden sollten (Randnr. 161).

Angesichts der Art der Bedrohungen für die öffentliche Sicherheit, die sich aus terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität mit einem - zumindest mittelbaren - objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen ergeben können, ist der Gerichtshof der Europäischen Union der Auffassung, dass « die Übermittlung und Vorabüberprüfung der PNR-Daten von Fluggästen, die in die Union ein- oder aus der Union ausreisen, nicht auf einen bestimmten Kreis von Fluggästen beschränkt werden » können: Es « ist davon auszugehen, dass es den erforderlichen Zusammenhang zwischen diesen Daten und dem Ziel der Bekämpfung solcher strafbarer Handlungen gibt, so dass die PNR-Richtlinie nicht allein deshalb über das absolut Notwendige hinausgeht, weil sie den Mitgliedstaaten vorschreibt, die PNR-Daten aller dieser Fluggäste systematisch zu übermitteln und vorab zu überprüfen » (Randnr. 162).

B.38.2. Wie der Gerichtshof der Europäischen Union in dem vorerwähnten Urteil hervorhebt, unterliegt die Erhebung von Daten aller in Artikel 4 Nr. 10 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Fluggäste einer automatisierten Weiterverarbeitung, mit der unter diesen Fluggästen diejenigen ermittelt werden sollen, die von den zuständigen Behörden im Rahmen des Ziels der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität genauer überprüft werden müssen.

B.46.1. Ein solches System unterscheidet sich somit von einem System der allgemeinen und unterschiedslosen Vorratsspeicherung sämtlicher Verkehrs- und Standortdaten aller Teilnehmer und registrierten Nutzer in Bezug auf alle elektronischen Kommunikationsmittel sowie der Pflicht der Betreiber elektronischer Kommunikationsdienste, diese Daten systematisch und kontinuierlich ohne jede Ausnahme zu speichern (vgl. EuGH, Große Kammer, 21. Dezember 2016, C-203/15 und C-698/15, *Tele2 Sverige AB*, ECLI:EU:C:2016:970, Randnrn. 103-112).

B.39.1. In Bezug auf die betroffenen Flüge hat der Gerichtshof der Europäischen Union geurteilt, dass die Mitgliedstaaten, die entscheiden, die Anwendung des durch diese Richtlinie

geschaffenen Systems auf EU-Flüge auszudehnen, nur eine von Artikel 2 Absatz 1 der PNR-Richtlinie eingeräumte Befugnis nutzen.

Der Bericht der Kommission « über die Überprüfung der Richtlinie (EU) 2016/681 über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität », der in B.36.4.1 zitierte wurde, stellt außerdem fest, dass alle Mitgliedstaaten mit Ausnahme eines einzigen das System der Erhebung von PNR-Daten auf EU-Flüge ausgedehnt haben.

B.39.2. Aus dem in B.37 zitierten Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union geht zudem hervor, dass die etwaige Ausdehnung des Systems zur Erhebung von PNR-Daten auf alle EU-Flüge, die ein Mitgliedstaat beschließen kann, indem er von der von dieser Richtlinie vorgesehenen Befugnis Gebrauch macht, an die Bedingung geknüpft ist, dass nach der Einschätzung eines Mitgliedstaats festgestellt wird, dass es hinreichend konkrete Umstände für die Annahme gibt, dass der betreffende Mitgliedstaat mit einer als real und aktuell oder vorhersehbar einzustufenden terroristischen Bedrohung konfrontiert ist, wobei das Vorliegen einer derartigen Bedrohung als solches geeignet ist, einen Zusammenhang zwischen der Übermittlung und Verarbeitung der betreffenden Daten und der Bekämpfung des Terrorismus herzustellen (Randnr. 171).

Die Anordnung dieser Anwendung muss außerdem Gegenstand einer wirksamen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle sein können, deren Entscheidung bindend ist, und der Zeitraum der Anwendung muss auf das absolut Notwendige begrenzt, aber im Fall des Fortbestands der Bedrohung verlängerbar sein (Randnr. 172).

Schließlich ist, wenn das Vorliegen dieser Bedrohung nicht erwiesen ist, das System zur Erhebung von PNR-Daten auf Flüge zu beschränken, die etwa bestimmte Flugverbindungen, bestimmte Reismuster oder bestimmte Flughäfen betreffen, für die es nach Einschätzung des betreffenden Mitgliedstaates Anhaltspunkte gibt, die eine solche Anwendung rechtfertigen können, und dass diese Anwendung auf die so ausgewählten EU-Flüge auf das absolut Notwendige beschränkt ist, muss nach Maßgabe der Entwicklung der Bedingungen, die ihre Auswahl gerechtfertigt haben, regelmäßig überprüft werden (Randnr. 174).

B.40.1. Wie in den Vorarbeiten angegeben, soll mit dem Gesetz vom 25. Dezember 2016 durch die Umsetzung der PNR-Richtlinie die terroristische Bedrohung bekämpft werden:

« Les attentats du 22 mars 2016 dans le hall des départs de l'aéroport national et à la station de métro Maelbeek, ceux du 13 novembre 2015 à Paris, les autres événements dramatiques qui se sont déroulés à Bruxelles (Musée Juif, mai 2014), Paris (Charlie Hebdo, janvier 2015), Copenhague (Février 2015) et la menace à laquelle est confronté notre pays, en lien direc[t] avec la problématique des ' foreign fighter ' et des ' returnees ', nous rappellent plus que jamais qu'il est essentiel, pour les autorités qui souhaitent assurer la protection et la sécurité des citoyens, de ne pas seulement adopter une attitude réactive, mais également d'anticiper les risques liés aux déplacements criminels.

Cette anticipation est notamment possible grâce à l'analyse des fichiers contenant les données de voyage dans le cadre de la prévention et de la recherche d'infractions terroristes, des formes graves de criminalité, des atteintes à l'ordre public dans le cadre de la radicalisation violente et des activités pouvant menacer les intérêts fondamentaux de l'État » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, S. 5).

B.40.2.1. Da Belgien der Ort von zwei terroristischen Attentaten war, die in den vorerwähnten Vorarbeiten angesprochen werden (Jüdisches Museum im Mai 2014 und Metrostation Maelbeek und Flughafen Zaventem im März 2016) konnte der Gesetzgeber bei der Annahme des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 den Standpunkt vertreten, dass die terroristische Bedrohung real und aktuell ist.

Zudem ist erkennbar, dass diese terroristische Bedrohung nach wie vor real und aktuell ist. So berichtet das « Koordinierungsorgan für die Bedrohungsanalyse » (KOBA), das durch Artikel 5 des Gesetzes vom 10. Juli 2006 « über die Bedrohungsanalyse » (nachstehend: Gesetz vom 10. Juli 2006) eingerichtet wurde, 2022 über 215 Ausschreibungen im Zusammenhang mit Terrorismus und Extremismus und das allgemeine Bedrohungsniveau in Belgien liegt aktuell bei 2 von 4, das heißt einer mittleren Bedrohung.

B.40.2.2. Um die tatsächliche Bedrohung einzuschätzen, sind darüber hinaus die geografische Lage des Landes, die geringe Größe des Gebiets und die leicht passierbaren Grenzen, die Lage im Zentrum Europas und der Sitz zahlreicher europäischer und internationaler Institutionen zu berücksichtigen. Diese charakteristische geografische Realität des Landes erhöht die Risiken der Nutzung aller Beförderungsmittel durch Belgien, um terroristische Straftaten oder Straftaten der schweren Kriminalität zu begehen, erheblich. Das Land liegt geografisch somit an der Schnittstelle zahlreicher Verkehrswege im Luft-, Schienen

oder Straßenverkehr, die von terroristischen und kriminellen Organisationen zur Begehung terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität benutzt werden können.

B.40.2.3. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die Einschätzung der Bedrohung, die die Ausdehnung des « PNR »-Systems auf alle EU-Flüge rechtfertigt, Gegenstand einer Kontrolle, im vorliegenden Fall einer gerichtlichen Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof war und dass ihre Realität und Aktualität festgestellt wurden.

B.40.3.1. Die der Gerichtshof der Europäischen Union betont, muss der Zeitraum der Anwendung der Maßnahmen, die durch die Einschätzung der Bedrohung gerechtfertigt sind, auf das « absolut Notwendige » beschränkt sein.

Diesbezüglich ist daran zu erinnern, dass zu den Aufträgen des KOBA der Auftrag gehört, « periodisch eine gemeinsame strategische Bewertung durchzuführen, die es ermöglichen muss zu beurteilen, ob die in Artikel 3 erwähnten Bedrohungen auftreten können oder, falls diese bereits festgestellt worden sind, wie sie sich entwickeln und welche Maßnahmen gegebenenfalls notwendig sind » (Artikel 8 Nr. 1 des vorerwähnten Gesetzes vom 10. Juli 2006), wobei die in Artikel 3 erwähnten Bedrohungen « die in Artikel 8 Nr. 1 Buchstabe *b*) und *c*) des Grundlagengesetzes über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste aufgezählten Bedrohungen, die die innere und äußere Sicherheit des Staates, die belgischen Interessen und die Sicherheit der belgischen Staatsangehörigen im Ausland oder jedes andere vom König auf Vorschlag des Nationalen Sicherheitsrats definierte Grundinteresse des Landes beeinträchtigen können » sind. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass eine periodische Bewertung der Bedrohung geregelt und das KOBA damit beauftragt ist.

B.40.3.2. Im Übrigen sieht Artikel 52 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 eine Bewertung des Gesetzes drei Jahre nach seinem Inkrafttreten vor.

In Anbetracht des in B.40.2.3 Erwähnten bezüglich der Realität und Aktualität der Bedrohung obliegt es dem Gesetzgeber, auf der Grundlage der Einschätzung der Bedrohung durch das KOBA eine periodische Bewertung des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vorzunehmen, wobei eine erste Bewertung spätestens drei Jahre nach dem Datum der Verkündung des vorliegenden Entscheids erfolgen muss.

B.40.3.3. Sollte die Realität und Aktualität oder die Vorhersehbarkeit der Bedrohung nicht mehr erwiesen sein, obliegt es in diesem Fall dem Gesetzgeber, im Hinblick auf die verfolgten Ziele die Möglichkeit zu prüfen, das System zur Erhebung von PNR-Daten in der vom Gerichtshof der Europäischen Union in Randnummer 174 des vorerwähnten Urteils in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 angegebenen Weise zu beschränken.

B.41. Unter Berücksichtigung des in B.40.3.2 und B.40.3.3 Erwähnten ist der Klagegrund insofern, als er gegen Artikel 4 Nr. 10 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gerichtet ist, unbegründet.

3. Die Verarbeitungszwecke der PNR-Daten (Artikel 8)

B.42. Die klagende Partei bemängelt die in Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 enthaltene Definition der Verarbeitungszwecke der PNR-Daten, die sehr viel umfassender seien als die « spezifischen Zwecke » der PNR-Richtlinie, die allein auf terroristische Straftaten und schwere Kriminalität beschränkt seien. Sie ist der Ansicht, dass diese Zwecke über das « absolut Notwendige » hinausgehen.

B.43.1. Artikel 1 Absatz 2 der PNR-Richtlinie bestimmt:

« Die nach Maßgabe dieser Richtlinie erhobenen PNR-Daten dürfen ausschließlich zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität gemäß Artikel 6 Absatz 2 Buchstaben a, b und c verarbeitet werden ».

Artikel 6 Absatz 2 der PNR-Richtlinie bestimmt:

« 2. Die PNR-Zentralstelle verarbeitet PNR-Daten ausschließlich zu folgenden Zwecken:

a) Überprüfung von Fluggästen vor ihrer planmäßigen Ankunft in einem Mitgliedstaat oder vor ihrem Abflug von einem Mitgliedstaat, um diejenigen Personen zu ermitteln, die von den zuständigen Behörden gemäß Artikel 7 und gegebenenfalls - im Einklang mit Artikel 10 - von Europol genauer überprüft werden müssen, da sie möglicherweise an einer terroristischen Straftat oder an schwerer Kriminalität beteiligt sind;

b) im Einzelfall Beantwortung von auf einer hinreichenden Grundlage gebührend begründeten Anfragen zuständiger Behörden hinsichtlich der Zurverfügungstellung und Verarbeitung von PNR-Daten in besonderen Fällen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität, und der Zurverfügungstellung der Ergebnisse dieser Verarbeitung an die zuständigen Behörden oder gegebenenfalls an Europol, und

c) Analyse von PNR-Daten zwecks Aktualisierung der Kriterien oder Aufstellung neuer Kriterien zur Verwendung in gemäß Absatz 3 Buchstabe b durchgeführten Überprüfungen, die der Ermittlung von Personen gelten, die möglicherweise an einer terroristischen Straftat oder an schwerer Kriminalität beteiligt sind ».

Im Erwägungsgrund 7 der PNR-Richtlinie ist weiter erläutert:

« Anhand einer Überprüfung von PNR-Daten können Personen ermittelt werden, die vor einer solchen Überprüfung nicht im Verdacht standen, an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität beteiligt zu sein, und die von den zuständigen Behörden genauer überprüft werden sollten. Durch die Verwendung von PNR-Daten ist es möglich, die Bedrohung durch terroristische Straftaten und schwere Kriminalität anders anzugehen, als dies durch Verarbeitung anderer Kategorien personenbezogener Daten möglich wäre. Damit die Verarbeitung von PNR-Daten jedoch auf das Erforderliche beschränkt bleibt, sollten die Aufstellung und Anwendung von Prüfkriterien auf terroristische Straftaten und schwere Kriminalität, für die die Anwendung solcher Kriterien maßgeblich ist, beschränkt werden. Darüber hinaus sollten die Prüfkriterien so festgelegt werden, dass die Zahl unschuldiger Personen, die fälschlicherweise vom System identifiziert werden, auf ein Minimum beschränkt wird ».

B.43.2. Die Verarbeitungszwecke der PNR-Daten, wie sie in der PNR-Richtlinie vorgesehen sind, bestehen also ausschließlich in der Zielsetzung der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität.

B.43.3. Artikel 3 Nummer 8 der PNR-Richtlinie definiert « terroristische Straftaten » als « die nach nationalem Recht strafbaren Handlungen im Sinne der Artikel 1 bis 4 des Rahmenbeschlusses 2002/475/JI ».

Artikel 3 Nummer 9 der PNR-Richtlinie definiert « schwere Kriminalität » als « die in Anhang II aufgeführten strafbaren Handlungen, die nach dem nationalen Recht eines Mitgliedstaats mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht sind ».

Anhang II mit der Überschrift « Liste der strafbaren Handlungen gemäß Artikel 3 Nummer 9 » der PNR-Richtlinie bestimmt:

- « 1. Beteiligung an einer kriminellen Vereinigung
2. Menschenhandel
3. Sexuelle Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie
4. Illegaler Handel mit Drogen und psychotropen Stoffen
5. Illegaler Handel mit Waffen, Munition und Sprengstoffen
6. Korruption
7. Betrugsdelikte, einschließlich Betrug zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union
8. Wäsche von Erträgen aus Straftaten und Geldfälschung, einschließlich Euro-Fälschung
9. Computerstraftaten/Cyberkriminalität
10. Umweltkriminalität, einschließlich des illegalen Handels mit bedrohten Tierarten oder mit bedrohten Pflanzen- und Baumarten
11. Beihilfe zur illegalen Einreise und zum illegalen Aufenthalt
12. Vorsätzliche Tötung, schwere Körperverletzung
13. Illegaler Handel mit menschlichen Organen und menschlichem Gewebe
14. Entführung, Freiheitsberaubung und Geiselnahme
15. Diebstahl in organisierter Form oder mit Waffen
16. Illegaler Handel mit Kulturgütern, einschließlich Antiquitäten und Kunstgegenständen
17. Betrügerische Nachahmung und Produktpiraterie
18. Fälschung von amtlichen Dokumenten und Handel damit
19. Illegaler Handel mit Hormonen und anderen Wachstumsförderern
20. Illegaler Handel mit nuklearen und radioaktiven Substanzen
21. Vergewaltigung
22. Verbrechen, die in die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs fallen

- 23. Flugzeug- und Schiffsentführung
- 24. Sabotage
- 25. Handel mit gestohlenen Kraftfahrzeugen
- 26. Wirtschaftsspionage ».

B.44.1. In seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 hat der Gerichtshof der Europäischen Union in Bezug auf die Verarbeitungszwecke der PNR-Daten präzisiert:

« 2) *Zu den Zielsetzungen der Verarbeitungen von PNR-Daten*

141. Wie aus Art. 1 Abs. 2 der PNR-Richtlinie hervorgeht, sollen die Verarbeitungen der nach Maßgabe dieser Richtlinie erhobenen PNR-Daten zur Bekämpfung von ‘ terroristischen Straftaten ’ und ‘ schwerer Kriminalität ’ dienen.

142. Zu der Frage, ob die PNR-Richtlinie in diesem Bereich klare und präzise Regeln vorsieht, die die Anwendung des durch sie geschaffenen Systems auf das zu diesen Zwecken absolut Notwendige beschränken, ist zum einen festzustellen, dass der Begriff ‘ terroristische Straftaten ’ in Art. 3 Nr. 8 der Richtlinie unter Bezugnahme auf ‘ die nach nationalem Recht strafbaren Handlungen im Sinne der Artikel 1 bis 4 des Rahmenbeschlusses [2002/475] ’ definiert wird.

143. Abgesehen davon, dass in den Art. 1 bis 3 des Rahmenbeschlusses 2002/475 klar und präzise definiert wurde, welche ‘ terroristischen Straftaten ’, ‘ Straftaten im Zusammenhang mit einer terroristischen Vereinigung ’ und ‘ Straftaten im Zusammenhang mit terroristischen Aktivitäten ’ die Mitgliedstaaten gemäß diesem Rahmenbeschluss strafrechtlich verfolgen sollten, werden die betreffenden Straftaten auch in den Art. 3 bis 14 der Richtlinie (EU) 2017/541 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2017 zur Terrorismusbekämpfung und zur Ersetzung des Rahmenbeschlusses 2002/475 und zur Änderung des Beschlusses 2005/671/JI des Rates (*ABl.* 2017, L 88, S. 6) klar und präzise definiert.

144. Zum anderen wird in Art. 3 Nr. 9 der PNR-Richtlinie der Begriff ‘ schwere Kriminalität ’ unter Bezugnahme auf ‘ die in Anhang II [dieser Richtlinie] aufgeführten strafbaren Handlungen, die nach dem nationalen Recht eines Mitgliedstaats mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht sind ’, definiert.

145. Zunächst werden in diesem Anhang die verschiedenen Kategorien strafbarer Handlungen, die zur ‘ schweren Kriminalität ’ im Sinne von Art. 3 Nr. 9 der PNR-Richtlinie gehören können, abschließend aufgezählt.

146. Sodann konnte sich der Unionsgesetzgeber - angesichts der Besonderheiten, die die Strafrechtssysteme der Mitgliedstaaten beim Erlass der genannten Richtlinie mangels einer Harmonisierung der betreffenden Straftaten aufwiesen - damit begnügen, auf Kategorien

strafbarer Handlungen Bezug zu nehmen, ohne ihre Tatbestandsmerkmale zu definieren, zumal diese Merkmale zwangsläufig im nationalen Recht, auf das Art. 3 Nr. 9 der PNR-Richtlinie verweist, definiert werden, da die Mitgliedstaaten den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen als Bestandteil des gemeinsamen, mit der Union geteilten Wertes der Rechtsstaatlichkeit (Art. 2 EUV) beachten müssen (vgl. entsprechend Urteil vom 16. Februar 2022, *Ungarn/Parlament und Rat*, C-156/21, EU:C:2022:97, Rn. 136, 160 und 234), einen Grundsatz, der überdies in Art. 49 Abs. 1 der Charta verankert ist und an den sich die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung eines Rechtsakts der Union wie der PNR-Richtlinie halten müssen (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 10. November 2011, QB, C-405/10, EU:C:2011:722, Rn. 48 und die dort angeführte Rechtsprechung). Somit ist auch unter Berücksichtigung des gewöhnlichen Sinns der in Anhang II verwendeten Begriffe davon auszugehen, dass die strafbaren Handlungen, die schwere Kriminalität darstellen können, dort hinreichend klar und präzise bestimmt werden.

147. Die Nrn. 7, 8, 10 und 16 des Anhangs II betreffen zwar sehr allgemeine Kategorien strafbarer Handlungen (Betrugsdelikte, Wäsche von Erträgen aus Straftaten und Geldfälschung, Umweltkriminalität, illegaler Handel mit Kulturgütern), nehmen dabei aber gleichwohl Bezug auf konkrete strafbare Handlungen, die zu diesen allgemeinen Kategorien gehören. Zur Gewährleistung der auch nach Art. 49 der Charta erforderlichen hinreichenden Genauigkeit sind sie dahin auszulegen, dass sie sich auf die genannten strafbaren Handlungen in ihrer Ausgestaltung durch das einschlägige nationale Recht und/oder Unionsrecht beziehen. Werden sie in dieser Weise ausgelegt, kann davon ausgegangen werden, dass sie den Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit genügen.

148. Schließlich ist darauf hinzuweisen, dass nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit das Ziel der Bekämpfung schwerer Kriminalität zwar geeignet ist, den mit der PNR-Richtlinie verbundenen schweren Eingriff in die durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte zu rechtfertigen; anders verhält es sich jedoch mit dem Ziel der Bekämpfung der Kriminalität im Allgemeinen, das nur Eingriffe rechtfertigen kann, die nicht schwer sind (vgl. entsprechend Urteil vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 59 und die dort angeführte Rechtsprechung). Somit muss diese Richtlinie durch klare und präzise Regeln sicherstellen, dass sich die Anwendung des durch sie geschaffenen Systems allein auf strafbare Handlungen beschränkt, die der schweren Kriminalität zuzurechnen sind, und damit Taten aus dem Bereich der gewöhnlichen Kriminalität ausschließt.

149. Hierzu hat der Generalanwalt in Nr. 121 seiner Schlussanträge ausgeführt, dass etliche der in Anhang II der PNR-Richtlinie aufgeführten strafbaren Handlungen - wie Menschenhandel, sexuelle Ausbeutung von Kindern und Kinderpornografie, illegaler Handel mit Waffen, Munition und Sprengstoffen, Geldwäsche, Cyberkriminalität, illegaler Handel mit menschlichen Organen und menschlichem Gewebe, illegaler Handel mit Drogen und psychotropen Stoffen, illegaler Handel mit nuklearen und radioaktiven Substanzen, Flugzeug- und Schiffsentführung, Verbrechen, die in die Zuständigkeit des Internationalen Strafgerichtshofs fallen, vorsätzliche Tötung, Vergewaltigung, Entführung, Freiheitsberaubung und Geiselnahme - ihrem Wesen nach einen unbestreitbar hohen Schweregrad aufweisen.

150. Außerdem können andere, ebenfalls in Anhang II aufgeführte strafbare Handlungen zwar *a priori* nicht so leicht mit schwerer Kriminalität in Verbindung gebracht werden, doch ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 3 Nr. 9 der PNR-Richtlinie, dass diese strafbaren Handlungen nur dann als schwere Kriminalität eingestuft werden können, wenn sie nach dem

nationalen Recht des betreffenden Mitgliedstaats mit einer Freiheitsstrafe oder einer freiheitsentziehenden Maßregel der Sicherung im Höchstmaß von mindestens drei Jahren bedroht sind. Die aus dieser Bestimmung resultierenden Anforderungen, die sich auf Art und Schwere der verwirkten Strafe beziehen, sind grundsätzlich geeignet, die Anwendung des durch die Richtlinie geschaffenen Systems auf strafbare Handlungen mit hinreichendem Schweregrad zu beschränken, die den mit dem durch die Richtlinie geschaffenen System verbundenen Eingriff in die Grundrechte, die in den Art. 7 und 8 der Charta verankert sind, rechtfertigen können.

151. Da sich Art. 3 Nr. 9 der PNR-Richtlinie nicht auf die jeweilige Mindeststrafe, sondern auf die jeweilige Höchststrafe bezieht, ist jedoch nicht ausgeschlossen, dass die PNR-Daten Gegenstand einer Verarbeitung zur Bekämpfung strafbarer Handlungen sein können, die, obwohl sie das in dieser Bestimmung vorgesehene Kriterium in Bezug auf den Schweregrad erfüllen, angesichts der Besonderheiten des nationalen Strafrechtssystems nicht zur schweren Kriminalität gehören, sondern zur gewöhnlichen Kriminalität.

152. Es ist daher Sache der Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass die Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems tatsächlich auf die Bekämpfung schwerer Kriminalität beschränkt bleibt und dass dieses System nicht auf strafbare Handlungen erstreckt wird, die zur gewöhnlichen Kriminalität gehören.

3) Zum Zusammenhang zwischen den PNR-Daten und den Zielsetzungen der Verarbeitung dieser Daten

153. Es trifft zu, dass, wie der Generalanwalt in Nr. 119 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, in Art. 3 Nr. 8 und in Art. 3 Nr. 9 der PNR-Richtlinie in Verbindung mit ihrem Anhang II nicht ausdrücklich auf ein Kriterium abgestellt wird, das geeignet wäre, den Anwendungsbereich der Richtlinie auf strafbare Handlungen zu beschränken, die ihrem Wesen nach - zumindest mittelbar - einen objektiven Zusammenhang mit Flugreisen und infolgedessen mit den nach der Richtlinie zu übermittelnden, zu verarbeitenden und zu speichernden Datenkategorien aufweisen können.

154. Wie der Generalanwalt in Nr. 121 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, können jedoch bestimmte in Anhang II der PNR-Richtlinie genannte strafbare Handlungen wie Menschenhandel, Handel mit Drogen oder Waffen, Beihilfe zur illegalen Einreise und zum illegalen Aufenthalt sowie Flugzeugentführung ihrem Wesen nach einen unmittelbaren Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen aufweisen. Gleiches gilt für bestimmte terroristische Straftaten wie schwerwiegende Zerstörungen an einem Verkehrsmittel oder einer Infrastruktur oder das Kapern von Luftfahrzeugen, die in Art. 1 Abs. 1 Buchst. d und e des Rahmenbeschlusses 2002/475, auf den Art. 3 Nr. 8 der PNR-Richtlinie verweist, genannt waren, sowie für Reisen zu terroristischen Zwecken und die Organisation oder sonstige Erleichterung solcher Reisen (Art. 9 und 10 der Richtlinie 2017/541).

155. In diesem Zusammenhang ist ferner darauf hinzuweisen, dass die Kommission zur Begründung ihres Vorschlags für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität vom 2. Februar 2011 (KOM[2011] 32 endgültig), auf dem die PNR-Richtlinie beruht, hervorgehoben hat, dass ‘ [d]ie Terroranschläge in den Vereinigten Staaten von 2001,

der vereitelte Terroranschlag vom August 2006, bei dem mehrere Flugzeuge auf dem Weg von Großbritannien in die Vereinigten Staaten in die Luft gesprengt werden sollten, und der Anschlagversuch an Bord eines Fluges von Amsterdam nach Detroit vom Dezember 2009 ... deutlich [machen], dass Terroristen in der Lage sind, in jedem Land Anschläge zu begehen und dabei internationale Flüge ins Visier zu nehmen', und dass 'die meisten terroristischen Aktivitäten grenzüberschreitenden Charakter haben und mit Reisen in andere Länder, unter anderem in Ausbildungslager außerhalb der EU, verbunden sind'. Außerdem verwies die Kommission zur Rechtfertigung des Erfordernisses einer Auswertung der PNR-Daten zur Bekämpfung schwerer Kriminalität als Beispiel auf den Fall eines Menschenhändlerrings, der bei der Abfertigung für einen Flug gefälschte Reisedokumente vorgelegt hatte, sowie auf einen Fall von Menschen- und Drogenhandel im großen Maßstab, bei dem Opfer von Menschenhandel zum Schmuggel von Drogen in verschiedene europäische Länder eingesetzt und deren Flugscheine mit gestohlenen Kreditkarten gekauft wurden. Alle diese Fälle betrafen strafbare Handlungen, bei denen insofern ein unmittelbarer Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen bestand, als die strafbaren Handlungen auf die Beförderung von Fluggästen abzielten oder anlässlich oder mit Hilfe einer Flugreise begangen wurden.

156. Überdies ist festzustellen, dass auch strafbare Handlungen, die keinen solchen unmittelbaren Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen aufweisen, je nach den Umständen des Einzelfalls einen mittelbaren Zusammenhang mit der Beförderung der Fluggäste aufweisen können. Dies gilt insbesondere dann, wenn die Beförderung auf dem Luftweg als Mittel zur Vorbereitung solcher strafbarer Handlungen dient oder dazu, sich nach deren Begehung der strafrechtlichen Verfolgung zu entziehen. Dagegen können strafbare Handlungen, die keinen auch nur mittelbaren objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen haben, die Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems nicht rechtfertigen.

157. Unter diesen Umständen verlangt Art. 3 Nrn. 8 und 9 der PNR-Richtlinie in Verbindung mit deren Anhang II und im Licht der Anforderungen, die sich aus den Art. 7 und 8 sowie aus Art. 52 Abs. 1 der Charta ergeben, von den Mitgliedstaaten, u. a. bei der in Art. 6 Abs. 5 der Richtlinie vorgesehenen individuellen Überprüfung auf nicht automatisierte Art dafür zu sorgen, dass die Anwendung des durch die Richtlinie geschaffenen Systems auf terroristische Straftaten und auf schwere Kriminalität mit einem – zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen beschränkt wird ».

B.44.2. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die Zwecke der Erhebung und Verarbeitung der PNR-Daten, um mit den Anforderungen insbesondere aus den Artikeln 7 und 8 sowie 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte vereinbar zu sein, strikt auf die Zwecke der Verhütung, Aufdeckung sowie der Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, unter Bezugnahme auf die abschließend in Anhang II der PNR-Richtlinie aufgezählten Kategorien von Straftaten, die einen - zumindest mittelbaren - objektiven Zusammenhang mit der betreffenden Beförderung aufweisen, beschränkt sein müssen und dieses System nicht auf Straftaten, die zur gewöhnlichen Kriminalität gehören, ausgedehnt werden darf. Was die schwere Kriminalität betrifft, darf die Anwendung des PNR-Systems nicht auf Straftaten ausgedehnt werden, die, auch wenn sie das

von dieser Richtlinie vorgesehene Kriterium in Bezug auf den Schweregrad erfüllen und auch wenn sie insbesondere in Anhang II der Richtlinie aufgeführt sind, angesichts der Besonderheiten des nationalen Strafrechtssystems zur gewöhnlichen Kriminalität gehören (Randnrn. 151 und 152).

B.45.1. Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 definiert die Verarbeitungszwecke der PNR-Daten.

In seiner ursprünglichen Fassung lautete Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016:

« § 1. Die Passagierdaten werden zu folgenden Zwecken verarbeitet:

1. Ermittlung und Verfolgung, einschließlich Vollstreckung von Strafen oder freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, in Bezug auf die in Artikel 90ter § 2 Nr. 1bis, 1ter, 1quater, 1quinquies, 1octies, 4, 5, 6, 7, 7bis, 7ter, 8, 9, 10, 10bis, 10ter, 11, 13, 13bis, 14, 16, 17, 18, 19 und § 3 des Strafprozessgesetzbuches erwähnten Straftaten,

2. Ermittlung und Verfolgung, einschließlich Vollstreckung von Strafen oder freiheitsbeschränkenden Maßnahmen, in Bezug auf die in Artikel 196, was die Fälschung authentischer und öffentlicher Urkunden betrifft, 198, 199, 199bis, 207, 213, 375 und 505 des Strafgesetzbuches erwähnten Straftaten,

3. Verhinderung schwerer Störungen der öffentlichen Sicherheit im Rahmen der gewalttätigen Radikalisierung durch Beobachtung der Phänomene und Gruppierungen gemäß Artikel 44/5 § 1 Nr. 2 und 3 und § 2 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das Polizeiamt,

4. Beaufsichtigung der in den Artikeln 7 Nr. 1 und 3/1 und 11 § 1 Nr. 1 bis 3 und 5 des Grundlagengesetzes vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste erwähnten Aktivitäten,

5. Ermittlung und Verfolgung der in Artikel 220 § 2 des allgemeinen Gesetzes vom 18. Juli 1977 über Zölle und Akzisen und in Artikel 45 Absatz 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 über die allgemeine Akzisenregelung erwähnten Straftaten.

§ 2. Die Passagierdaten werden unter den in Kapitel 11 erwähnten Bedingungen ebenfalls verarbeitet, um die Personenkontrolle an den Außengrenzen zu verbessern und die illegale Einwanderung zu bekämpfen ».

Aufgrund von Artikel 13 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 « darf die PNR-Zentralstelle » unbeschadet anderer gesetzlicher Bestimmungen « die aufgrund von Kapitel 9 aufbewahrten Daten nicht zu anderen als den in Artikel 8 erwähnten Zwecken benutzen ».

B.45.2.1. Wie in B.11 erwähnt, ist Artikel 8 § 1 Nr. 1 und 5 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 außerdem durch Artikel 62 des Gesetzes vom 15. Juli 2018 ersetzt worden.

B.45.2.2. Artikel 62 des Gesetzes vom 15. Juli 2018 ersetzt zunächst Artikel 8 § 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016. Ursprünglich waren die « in Artikel 90ter § 2 Nr. 1bis, 1ter, 1quater, 1quinquies, 1octies, 4, 5, 6, 7, 7bis, 7ter, 8, 9, 10, 10bis, 10ter, 11, 13, 13bis, 14, 16, 17, 18, 19 und § 3 des Strafprozessgesetzbuches erwähnten Straftaten » aufgeführt. Seit der Abänderung durch Artikel 62 des Gesetzes vom 15. Juli 2018 sind die « in Artikel 90ter § 2 Nr. 2, 3, 7, 8, 11, 14, 17 bis 20, 22, 24 bis 28, 30, 32, 33, 34, 36 bis 39, 43 bis 45 und § 3 des Strafprozessgesetzbuches erwähnten Straftaten » aufgeführt.

Angesichts dieser Abänderungen ist die Nichtigkeitsklage gegenstandslos geworden, insofern in Artikel 8 § 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 die in Artikel 90ter § 2 Nr. 1bis, 1ter, 1quater, 1quinquies, 1octies, 4, 5, 6, 7bis, 7ter, 9, 10, 10bis, 10ter, 13, 13bis und 16 des Strafprozessgesetzbuches erwähnten Straftaten aufgeführt sind. Hingegen behält die Nichtigkeitsklage ihren Gegenstand, insofern sie sich gegen Artikel 8 § 1 Nr. 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 richtet, insoweit in diesem Artikel die in Artikel 90ter § 2 Nr. 7, 8, 11, 14, 17, 18, 19 und § 3 des Strafprozessgesetzbuches erwähnten Straftaten aufgeführt sind.

Die in Artikel 90ter § 2 Nr. 7, 8, 11, 14, 17, 18, 19 und § 3 des Strafprozessgesetzbuches erwähnten Straftaten sind die Straftaten, die in Artikel 210bis des Strafgesetzbuches (Informatikfälschung), in den Artikeln 246, 247, 248, 249 und 250 desselben Gesetzbuches (Korruption von Personen, die ein öffentliches Amt ausüben), in den Artikeln 324bis und 324ter desselben Gesetzbuches (Teilnahme an einer kriminellen Organisation), in Artikel 347bis desselben Gesetzbuches (Geiselnahmen), in den Artikeln 379, 380 und 383bis §§ 1 und 3 desselben Gesetzbuches (Anstiftung Jugendlicher zur Unzucht und Prostitution und Verstoß gegen die guten Sitten), in Artikel 393 desselben Gesetzbuches (Tötung) und in den Artikeln 394 und 397 desselben Gesetzbuches (Totschlag und Vergiftung) aufgeführt sind.

B.45.2.3. Artikel 62 des Gesetzes vom 15. Juli 2018 ersetzt anschließend Artikel 8 § 1 Nr. 5 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016. Ursprünglich waren die « in Artikel 220 § 2 des allgemeinen Gesetzes vom 18. Juli 1977 über Zölle und Akzisen und Artikel 45 Absatz 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 über die allgemeine Akzisenregelung erwähnten Straftaten » aufgeführt. Seit der Abänderung durch Artikel 62 des Gesetzes vom 15. Juli 2018 sind die

« Straftaten, erwähnt in Artikel 220 § 2 des allgemeinen Gesetzes vom 18. Juli 1977 über Zölle und Akzisen, in Artikel 45 Absatz 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 über die allgemeine Akzisenregelung, in Artikel 5 des Gesetzes vom 15. Mai 2007 über die Ahndung der Nachahmung und der Piraterie von geistigen Eigentumsrechten, in Artikel 26 des Dekretes der Deutschsprachigen Gemeinschaft vom 20. Februar 2017 zum Schutz des beweglichen Kulturgutes von außerordentlicher Bedeutung sowie in Artikel 24 des Dekretes der Flämischen Gemeinschaft vom 24. Januar 2003 ‘ houdende bescherming van het roerend cultureel erfgoed van uitzonderlijk belang ’ (Schutz des beweglichen Kulturerbes von außerordentlicher Bedeutung), im Ministeriellen Erlass vom 7. Februar 2012 zur Einführung einer Lizenzpflicht für die Einfuhr von Waren, deren Ursprung oder Herkunft Syrien ist, abgeändert durch den Ministeriellen Erlass vom 1. Juli 2014, im Ministeriellen Erlass vom 23. März 2004 zur Aufhebung des Ministeriellen Erlasses vom 17. Januar 2003 zur Einführung der Pflicht, für die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Waren, deren Ursprung, Herkunft oder Bestimmung der Irak ist, über eine vorherige Ermächtigung zu verfügen und für die Ein-, Aus- und Durchfuhr bestimmter Waren, deren Ursprung, Herkunft oder Bestimmung der Irak ist, über eine Lizenz zu verfügen, sowie Ermittlung der Verstöße, erwähnt in Artikel 5 des Gesetzes vom 28. Juli 1981 zur Billigung des Übereinkommens über den internationalen Handel mit gefährdeten Arten freilebender Tiere und Pflanzen und der Anlagen, abgeschlossen in Washington am 3. März 1973, und der Änderung des Übereinkommens, angenommen in Bonn am 22. Juni 1979 » aufgeführt.

Da die Abänderung von Artikel 8 § 1 Nr. 5 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 durch Artikel 62 des Gesetzes vom 15. Juli 2018 nur den Anwendungsbereich der aufgeführten Straftaten erweitert, behält die Nichtigkeitsklage ihren Gegenstand, insofern sie gegen Artikel 8 § 1 Nr. 5 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gerichtet ist, insoweit in diesem Artikel die « in Artikel 220 § 2 des allgemeinen Gesetzes vom 18. Juli 1977 über Zölle und Akzisen und Artikel 45 Absatz 3 des Gesetzes vom 22. Dezember 2009 über die allgemeine Akzisenregelung erwähnten Straftaten » aufgeführt sind.

Unter diese Straftaten fallen die organisierte oder nicht organisierte schwere Steuerhinterziehung im Rahmen von Verstößen gegen die Rechtsvorschriften über Zölle und Akzisen.

B.45.3. In Bezug auf die an die PNR-Richtlinie angelehnten Zwecke heißt es in der Begründung des Gesetzes vom 25. Dezember 2016:

« L'article 8 détermine limitativement les finalités pour lesquelles le traitement des données des passagers sera autorisé.

Le § 1er concerne les [cinq] finalités qui forment le *corpus* et l'essence même de l'utilisation des données des passagers en vue d'améliorer le niveau de sécurité notamment par une analyse précise, objective et professionnelle du risque et de la menace que peuvent représenter certains passagers.

La première finalité concerne la recherche et la poursuite des infractions graves en ce compris terroristes qui sont inscrites à l'article 90ter, § 2, 1°bis, 1°ter, 1°quater, 1°quinquies, 1°octies, 4°, 5°, 6°, 7°, 7°bis, 7°ter, 8°, 9°, 10°, 10°bis, 10°ter, 11°, 13°, 13°bis, 14°, 16°, 17°, 18°, 19° et § 3 du Code d'instruction criminelle. L'article 90ter du C.i.cr constitue dans notre droit matériel la référence dans le cadre de la prise de connaissance de communications et télécommunications privées mais également dans de nombreuses autres procédures afin de garantir le principe de proportionnalité (par exemple en matière de recherche proactive ou de témoignage anonyme).

La liste limitative de l'article 90ter C.i.cr. énumère les infractions graves qui sont à même de menacer gravement la sécurité intérieure et européenne et rejoint dès lors précisément l'objectif du présent projet.

L'exécution des peines et des mesures limitatives de liberté en relation avec lesdites infractions figurent textuellement dans la finalité. Par exemple, un passager est signalé parce qu'il a été condamné, en Belgique, par défaut à 4 ans de prison pour infraction en matière de trafic de stupéfiants et dont l'arrestation immédiate est ordonnée ou dans le cadre d'une mesure de liberté sous conditions dans un dossier lié à un *foreign fighter*, le juge d'instruction a posé pour condition une interdiction de quitter le territoire.

Cette finalité est judiciaire et relève dès lors des compétences des services de police, des Douanes et des autorités judiciaires.

La deuxième finalité concerne les catégories d'infractions énumérées à l'annexe II de la directive européenne PNR qui ne sont pas inclus[es] dans l'article 90ter C.i.cr: falsification de documents administratifs et trafic de faux, viol et trafic de véhicules volés. La référence à l'article 196 du Code pénal porte dès lors sur les écritures authentiques et publiques et n'englobe donc pas les écritures de commerce ou de banque ou écritures privées dont il est question à l'article 196, conformément à la Directive.

Le traitement des données des passagers pour cette finalité est limitée [lire : limité] au traitement des données dans le cadre des recherches ponctuelles comme réglé dans l'article 27 de la loi.

[...]

La cinquième finalité concerne les infractions douane et accises de l'annexe II de la directive européenne PNR : Fraude, y compris la fraude portant atteinte aux intérêts financiers de l'Union.

Le paragraphe 2 autorise le traitement des données des passagers en matière de migration et d'asile.

Les autorités compétentes en la matière pourront donc traiter ces données dans l'exercice des missions qui leur sont attribuées, en particulier dans le but d'améliorer le contrôle des frontières et de lutter contre l'immigration illégale.

Ce traitement aura lieu dans les limites fixées prévues au chapitre XI » (*Parl. Dok., Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, SS. 17-20*).

B.45.4. Die in Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Zwecke bilden einen erschöpfenden Rahmen für die zulässigen Verarbeitungen von Passagierdaten.

Wie in B.10 erwähnt, ist Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 außerdem im Lichte des Gesetzes vom 30. Juli 2018 auszulegen.

In den in B.10.2 erwähnten Vorarbeiten zum Gesetz vom 30. Juli 2018 ist angegeben, dass die in Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Zwecke in drei Kategorien unterteilt sind:

- die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung (Artikel 8 § 1 Nrn. 1, 2, 3 und 5 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016); diese Verarbeitungen sind in Titel 2 des Gesetzes vom 30. Juli 2018 geregelt;

- die in den Artikeln 7 und 11 des Gesetzes vom 30. November 1998 erwähnten Aufträge der Nachrichten- und Sicherheitsdienste (Artikel 8 § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016); diese Verarbeitungen sind in Titel 3 des Gesetzes vom 30. Juli 2018 geregelt;

- die Verbesserung der Personenkontrolle an den Außengrenzen und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Artikel 8 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016); diese Verarbeitungen sind in Titel 1 des Gesetzes vom 30. Juli 2018 geregelt.

B.46.1. Aus dem in B.45 Erwähnten geht hervor, dass einige der in Artikel 8 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Verarbeitungszwecke den Straftaten in Anhang II der

PNR-Richtlinie gemäß den in der Richtlinie genannten Zielen der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität entsprechen (Artikel 8 § 1 Nr. 1, 2 und 5) und schwere Straftaten nach dem nationalen Recht betreffen.

Wie in B.31.1 erwähnt, stellt die Verfolgung dieser Ziele durch die Erhebung und Verarbeitung der PNR-Daten eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung dar, die eine Einmischung in das Recht auf Achtung des Privatlebens und Schutz personenbezogener Daten rechtfertigen kann.

Wie der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem in B.44 zitierten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* erkannt hat, ist die Anwendung des « PNR »-Systems auf solche Zwecke, die strikt auf die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität beschränkt sind, mit den Anforderungen des « absolut Notwendigen » vereinbar.

B.46.2. Die zur Bestimmung dieser Zwecke verwendeten Begriffe sind klar und präzise definiert, da sie auf die in den Bestimmungen des Strafgesetzbuches definierten Straftaten verweisen.

Solche Regeln, in denen die Straftaten, die man verhüten, aufdecken und verfolgen möchte, bestimmt werden, sind gemäß den in B.25 genannten Anforderungen klar und präzise und auf das absolut Notwendige beschränkt.

B.47.1. Jedoch kommen einige Verarbeitungszwecke der PNR-Daten zu denjenigen hinzu, die in der PNR-Richtlinie vorgesehen sind. Dies gilt für:

- die « Verhinderung schwerer Störungen der öffentlichen Sicherheit im Rahmen der gewalttätigen Radikalisierung durch Beobachtung der Phänomene und Gruppierungen gemäß Artikel 44/5 § 1 Nr. 2 und 3 und § 2 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das Polizeiamt » (Artikel 8 § 1 Nr. 3);

- die « Beaufsichtigung der in den Artikeln 7 Nr. 1 und 3/1 und 11 § 1 Nr. 1 bis 3 und 5 des Grundlagengesetzes vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste erwähnten Aktivitäten » (Artikel 8 § 1 Nr. 4);

- die Verbesserung der Personenkontrolle an den Außengrenzen und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung (Artikel 8 § 2).

B.47.2. Es ist zu prüfen, ob diese weiteren Zwecke in klaren, präzisen und auf das absolut Notwendige beschränkten Regeln gemäß den in B.25 genannten Anforderungen zum Ausdruck gebracht wurden, unter Berücksichtigung des in B.44 in Erinnerung gerufenen Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Union.

B.48. Was den Zweck der « Verhinderung schwerer Störungen der öffentlichen Sicherheit im Rahmen der gewalttätigen Radikalisierung durch Beobachtung der Phänomene und Gruppierungen gemäß Artikel 44/5 § 1 Nr. 2 und 3 und § 2 des Gesetzes vom 5. August 1992 über das Polizeiamt » (Artikel 8 § 1 Nr. 3) betrifft, hat der Gerichtshof mit seinem Entscheid Nr. 135/2019 geurteilt:

« B.53.1. Was den Zweck der Verhinderung schwerer Störungen der öffentlichen Sicherheit im Rahmen der gewalttätigen Radikalisierung betrifft, der in Artikel 8 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnt ist, wird auf die Beobachtung der ‘ Phänomene ’ und ‘ Gruppierungen ’ gemäß Artikel 44/5 § 1 Nr. 2 und 3 und § 2 des Gesetzes vom 5. August 1992 ‘ über das Polizeiamt ’ (nachstehend: Gesetz vom 5. August 1992) Bezug genommen.

Artikel 44/1 des Gesetzes vom 5. August 1992 sieht vor, dass die Polizeidienste im Rahmen der Erfüllung ihrer Aufträge Informationen und personenbezogene Daten verarbeiten können.

Gemäß Artikel 44/2 des Gesetzes vom 5. August 1992 werden diese personenbezogenen Daten und Informationen in einer operativen polizeilichen Datenbank (1. Allgemeine Nationale Datenbank, 2. Basisdatenbanken oder 3. besondere Datenbanken) gemäß den jeweiligen Zwecken der Kategorien der Datenbanken verarbeitet, wenn die Polizeidienste zur Erfüllung der verwaltungspolizeilichen und gerichtspolizeilichen Aufträge diese so strukturieren müssen, dass sie direkt wieder aufgefunden werden können.

Artikel 44/5 § 1 Nr. 2 und 3 und § 2 des Gesetzes vom 5. August 1992 bestimmt:

‘ Die personenbezogenen Daten, die zu verwaltungspolizeilichen Zwecken in den in Artikel 44/2 § 1 Absatz 2 Nr. 1 und 2 erwähnten Datenbanken verarbeitet werden, sind folgende:

[...]

2. Daten in Bezug auf Personen, die von verwaltungspolizeilichen Phänomenen betroffen sind, das heißt von allen Problemen, die eine Störung der öffentlichen Ordnung darstellen und angepasste verwaltungspolizeiliche Maßnahmen notwendig machen, weil sie gleicher Art sind und wiederkehren, von denselben Personen begangen werden oder gegen dieselben Kategorien von Opfern oder Orten gerichtet sind,

3. Daten in Bezug auf Mitglieder einer nationalen oder internationalen Gruppierung, die die in Artikel 14 erwähnte öffentliche Ordnung stören könnten,

[...]

§ 2. Die Liste der in § 1 Nr. 2 erwähnten Phänomene und der in § 1 Nr. 3 erwähnten Gruppierungen wird mindestens jährlich vom Minister des Innern erstellt, auf der Grundlage eines gemeinsamen Vorschlags der föderalen Polizei, des Koordinierungsorgans für die Bedrohungsanalyse und der Nachrichten- und Sicherheitsdienste '.

B.53.2. In Bezug auf den in Artikel 8 § 1 Nr. 3 erwähnten Zweck heißt es in der Begründung:

‘ La troisième finalité s’inscrit dans le cadre de l’exercice des missions de police administrative des services de police.

Conformément à la loi sur la fonction de police, les services de police peuvent, dans le cadre de l’exercice de leurs missions de police administrative, traiter les données à caractère personnel pour autant qu’elles soient adéquates, pertinentes et non excessives.

Cette finalité spécifique s’inscrit dans une perspective d’approche globale du phénomène lié à la radicalisation violente ayant une incidence directe sur la protection des intérêts défendus par le présent avant-projet de loi.

La Circulaire GPI 78 du 31 janvier 2014 définit le radicalisme violent comme “ un processus par lequel un individu ou un groupe est influencé de sorte que l’individu ou le groupe en question soit mentalement prêt à commettre des actes extrémistes, ces actes allant jusqu’à être violents ou même terroristes ”.

Il est essentiel que dans le cadre du suivi du radicalisme ou de groupements y liés présentant une menace grave pour l’ordre public, les données des passagers puissent également être utilisées d’une manière limitée. On peut penser par exemple à la venue sur notre territoire lors d’événements planifiés ou non de membres d’un groupe prônant des thèses extrémistes opposées aux valeurs et principes démocratiques.

L’information traitée à cette occasion doit uniquement servir à prendre des mesures afin de garantir l’ordre public. Si, par exemple, on apprend qu’une trentaine de membres d’un tel groupement a l’intention de se rendre en Belgique pour un rassemblement, des mesures plus adaptées en matière de maintien de l’ordre public pourront être prises (renforcement du dispositif, moyens spéciaux,...).

Dans cette optique, cette finalité est extrêmement limitée dans son application.

En effet, seul le phénomène de la radicalisation violente et les groupements y liés tels que mentionnés dans une liste fermée, établie annuellement par le ministre de l'Intérieur, après avis de la Police fédérale, l'OCAM, et les services de renseignement et de sécurité, peuvent fonder le traitement. Il ne s'agira dès lors pas de traiter les données des passagers pour n'importe quel événement ou menace de trouble à l'ordre public.

En outre, l'article 24, § 3, en projet limite fortement les modes, les conditions de traitement et exclut l'utilisation de profils de risques de cette finalité. L'article 27 exclut la recherche ponctuelle de cette finalité (*cf. infra*)' (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, SS. 18-19).

Der Minister der Sicherheit und des Innern hat auch erläutert, dass der Begriff der gewalttätigen Radikalisierung 'im Sinne des Rundschreibens verstanden werden' muss (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/003, S. 31).

B.53.3. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass der Zweck der Verhinderung schwerer Störungen der öffentlichen Sicherheit im Rahmen der gewalttätigen Radikalisierung auf eine schwerwiegende Bedrohung für die öffentliche Ordnung, die sich aus der gewalttätigen Radikalisierung im Sinne des ministeriellen Rundschreibens GPI 78 vom 31. Januar 2014 'über die Informationsverarbeitung für eine integrierte Vorgehensweise gegen den Terrorismus und die gewalttätige Radikalisierung durch die Polizei' (nachstehend: ministerielles Rundschreiben) ergibt, beschränkt ist.

B.53.4. Bei diesem Zweck findet im Übrigen im Rahmen der Vorabüberprüfung der Passagiere eine eingeschränktere Verarbeitung als bei den anderen Zwecken zur Verhinderung und Ermittlung der in Artikel 8 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Straftaten statt.

So sieht Artikel 24 § 3 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vor, dass im Rahmen der in Artikel 8 § 1 Nr. 3 erwähnten Zwecke 'die Vorabüberprüfung der Passagiere auf einem Treffer aus einer Korrelation zwischen den Passagierdaten und den in § 2 Nr. 1 erwähnten Datenbanken [beruht]'. Zudem sieht Artikel 26 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vor, dass für den in Artikel 8 § 1 Nr. 3 erwähnten Zweck nur die in Artikel 9 § 1 Nr. 18 erwähnten Passagierdaten (API-Daten), die sich auf die Person(en) beziehen, für die sich ein Treffer ergeben hat, zugänglich sind. Schließlich schließt es Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 aus, dass gezielte Recherchen zu den in Artikel 8 § 1 Nr. 3 erwähnten Zwecken durchgeführt werden.

In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 25. Dezember 2016 heißt es:

'Le § 3 de l'article 24 concerne l'évaluation préalable dans le cadre de la finalité relative au suivi des phénomènes de police administrative et des groupements lié à la radicalisation violente.

Cette finalité est soumise à des conditions beaucoup plus restrictives que les autres finalités. L'évaluation préalable dans ce cadre ne peut se baser que sur une corrélation avec les banques de données des services de police. Aucun critère préétabli ne peut être appliqué. Ces conditions limitatives se justifient par le fait que le traitement est généralement lié à l'éventuelle prise de mesure immédiate pour assurer l'ordre public. Il est par exemple indispensable que les services

soient informés de la venue sur notre territoire d'une personne figurant sur la liste d'un groupement à suivre. On rappellera à ce sujet que l'établissement de ces listes est soumis à des conditions strictes et que seules les personnes présentant une menace grave pour l'ordre public en lien avec la radicalisation violente s'y retrouvent. La simple participation à une manifestation par exemple antimondialiste ne constitue pas un critère suffisant' (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, S. 30).

B.53.5. Zwar sind die Begriffe ' Phänomene ' und ' Gruppierungen ' in Artikel 44/5 § 1 Nr. 2 und 3 und § 2 des Gesetzes vom 5. August 1992 definiert, aber dies gilt nicht für den Begriff ' gewalttätige Radikalisierung ', der nicht gesetzlich definiert ist.

Jedoch definiert Artikel 3 Nr. 15 des Grundlagengesetzes vom 30. November 1998 ' über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste ' (nachstehend: Gesetz vom 30. November 1998) den ' Radikalisierungsprozess ' als einen ' Prozess, bei dem ein Individuum oder eine Gruppe von Individuen so beeinflusst wird, dass dieses Individuum beziehungsweise diese Gruppe von Individuen mental darauf vorbereitet ist oder bereit ist, Terrorakte zu begehen '.

Außerdem ist in Artikel 1 des ministeriellen Rundschreibens die ' gewalttätige Radikalisierung ' wie folgt definiert:

' La radicalisation violente est un processus par lequel un individu ou un groupe est influencé de sorte que l'individu ou le groupe en question soit mentalement prêt à commettre des actes extrémistes, ces actes allant jusqu'à être violents ou même terroristes. L'adjectif " violent " est dans ce cas utilisé pour établir une distinction claire entre d'une part les idées non punissables et leur expression et, d'autre part, les infractions ou actes qui représentent un danger pour la sécurité publique commis pour réaliser ces idées ou l'intention de commettre ces infractions ou actes.

Par violence extrémiste, on entend la violence contre les personnes ou les biens commise par motivation idéologique, politique ou religieuse sans toutefois répondre à la définition pénale du terrorisme '.

Auch wenn der Begriff ' gewalttätige Radikalisierung ' nicht gesetzlich definiert ist, deutet seine Definition durch das ministerielle Rundschreiben darauf hin, dass er anhand der Begriffe ' Phänomene ' und ' Gruppierungen ', die gesetzlich in Artikel 44/5 § 1 Nr. 2 und 3 und § 2 des Gesetzes vom 5. August 1992 definiert sind, zu verstehen ist. Einer solchen Maßnahme mangelt es also nicht an Klarheit und Präzision.

B.53.6. Aus dieser Definition wird außerdem ersichtlich, dass die anhand der ' Phänomene ' und ' Gruppierungen ' verstandene gewalttätige Radikalisierung im direkten Zusammenhang mit terroristischen Taten oder schwerer Kriminalität steht, die sowohl durch die PNR-Richtlinie als auch durch das Gesetz vom 25. Dezember 2016 verhütet, aufgedeckt und verfolgt werden sollen.

Eine solche Maßnahme ist somit klar und präzise und in Anbetracht der im vorliegenden Fall verfolgten legitimen Zielsetzung nicht unverhältnismäßig ».

B.49.1. Wie der Verfassungsgerichtshof in seinem vorerwähnten Entscheid Nr. 135/2019 geurteilt hat, ist der Zweck der Verhinderung « schwerer Störungen » der öffentlichen

Sicherheit im Rahmen der « gewalttätigen Radikalisierung » ein Ausdruck, der auf ein Gruppenphänomen abzielt, das die öffentliche Sicherheit ernsthaft gefährdet, und der in direktem Zusammenhang mit terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität steht, die sowohl die PNR-Richtlinie als auch das Gesetz vom 25. Dezember 2016 verhüten, aufdecken und verfolgen sollen.

Daraus ergibt sich, dass die Verhinderung « schwerer Störungen » der öffentlichen Sicherheit im Rahmen der « gewalttätigen Radikalisierung », die nur im Zusammenhang mit der Begehung gemeinrechtlicher Straftaten steht, nicht unter den in Artikel 8 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Zweck fällt.

Die Verarbeitung und Erhebung von PNR-Daten für diesen so verstandenen Zweck fällt daher unter die von der PNR-Richtlinie verfolgten Ziele, wie sie vom Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 dargelegt wurden. Wie in B.53.4 des vorerwähnten Urteils Nr. 135/2019 erwähnt, ist die Verarbeitung von PNR-Daten für diesen Zweck außerdem eingeschränkter als bei den anderen Zwecken zur Verhinderung und Ermittlung der in Artikel 8 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Straftaten.

B.49.2. Wie der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat*, auf das in B.44 hingewiesen wurde, ausgeführt hat, müssen die Verarbeitungszwecke der PNR-Daten zudem einen – zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit der betreffenden Beförderung aufweisen.

Daraus folgt, dass die Verhinderung « schwerer Störungen » der öffentlichen Sicherheit im Rahmen der « gewalttätigen Radikalisierung », für die keine Benutzung von Beförderungsmitteln erforderlich ist, nicht zum Anwendungsbereich des in Artikel 8 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Zwecks gehören kann.

B.49.3. Vorbehaltlich dessen, dass der Zweck der Verhinderung « schwerer Störungen » der öffentlichen Sicherheit im Rahmen der « gewalttätigen Radikalisierung » dahin ausgelegt wird, dass er strikt auf die Zwecke der Verhütung und Aufdeckung allein von terroristischen Straftaten und allein von schwerer Kriminalität, unter Bezugnahme auf die abschließend in Anhang II der PNR-Richtlinie aufgezählten Kategorien von Straftaten, die einen – zumindest

mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit der betreffenden Beförderung aufweisen, beschränkt ist, überschreitet Artikel 8 § 1 Nr. 3 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 nicht das « absolut Notwendige ».

B.50.1. Gemäß Artikel 8 § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 dient die Verarbeitung der PNR-Daten zur Beaufsichtigung der in den Artikeln 7 Nr. 1 und 3/1 und 11 § 1 Nr. 1 bis 3 und 5 des Gesetzes vom 30. November 1998 erwähnten Aktivitäten.

Artikel 7 des Gesetzes vom 30. November 1998 bestimmt:

« Die Staatssicherheit ist beauftragt:

1. Nachrichten in Bezug auf jegliche Aktivität, die die innere Sicherheit des Staates und den Fortbestand der demokratischen und verfassungsmäßigen Ordnung, die äußere Sicherheit des Staates und die internationalen Beziehungen, das vom Nationalen Sicherheitsrat definierte wissenschaftliche oder wirtschaftliche Potential oder jedes andere vom König auf Vorschlag des Nationalen Sicherheitsrats definierte grundlegende Interesse des Landes gefährdet oder gefährden könnte, zu ermitteln, zu analysieren und zu verarbeiten,

[...]

3/1. Nachrichten in Bezug auf die Aktivitäten der ausländischen Nachrichtendienste auf belgischem Staatsgebiet zu ermitteln, zu analysieren und zu verarbeiten,

[...] ».

Artikel 11 § 1 des Gesetzes vom 30. November 1998 bestimmt:

« Der Allgemeine Nachrichten- und Sicherheitsdienst ist beauftragt:

1. Nachrichten in Bezug auf Faktoren, die die nationale und internationale Sicherheit beeinflussen oder beeinflussen können, sofern die Streitkräfte darin verwickelt sind oder sein könnten, indem sie ihre laufenden oder eventuellen zukünftigen Einsätze mit Informationen unterstützen, sowie Nachrichten in Bezug auf jegliche Aktivität, die Folgendes gefährdet oder gefährden könnte, zu ermitteln, zu analysieren und zu verarbeiten:

a) die Integrität des Staatsgebiets oder die Bevölkerung,

b) die militärischen Verteidigungspläne,

c) das wissenschaftliche und wirtschaftliche Potential in Zusammenhang mit den Akteuren, sowohl natürlichen als auch juristischen Personen, die in den mit der Verteidigung verbundenen wirtschaftlichen und industriellen Sektoren tätig sind und die in einer auf

Vorschlag des Ministers der Justiz und des Ministers der Landesverteidigung vom Nationalen Sicherheitsrat gebilligten Liste aufgeführt sind,

d) die Erfüllung der Aufträge der Streitkräfte,

e) die Sicherheit von belgischen Staatsangehörigen im Ausland,

f) jedes andere vom König auf Vorschlag des Nationalen Sicherheitsrats definierte grundlegende Interesse des Landes

und die zuständigen Minister unverzüglich davon in Kenntnis zu setzen sowie der Regierung auf Verlangen Stellungnahmen im Hinblick auf die Bestimmung ihrer internen und auswärtigen Sicherheits- und Verteidigungspolitik abzugeben,

2. für die Gewährleistung der militärischen Sicherheit des Personals, das dem Ministerium der Landesverteidigung untersteht, und von militärischen Anlagen, Waffen und Waffensystemen, Munition, Ausrüstung, Plänen, Schriftstücken, Dokumenten, EDV- und Kommunikationssystemen oder anderen militärischen Gegenstände zu sorgen und im Rahmen der Cyberattacken auf Waffensysteme, militärische EDV- und Kommunikationssysteme oder auf die vom Ministerium der Landesverteidigung verwalteten Systeme die Attacke zu neutralisieren und deren Urheber zu identifizieren, unbeschadet des Rechts, sofort unter Einhaltung der Bestimmungen des Rechts des bewaffneten Konflikts mit einer eigenen Cyberattacke zu reagieren,

3. das Geheimnisse zu wahren, das aufgrund der internationalen Verpflichtungen Belgiens oder zur Wahrung der Integrität des Staatsgebiets und zur Erfüllung der Aufträge der Streitkräfte für militärische Anlagen, Waffen, Munition, Ausrüstung, Pläne, Schriftstücke, Dokumente oder andere militärische Gegenstände, militärische Nachrichten und Kommunikationen sowie militärische EDV- und Kommunikationssysteme oder die vom Ministerium der Landesverteidigung verwalteten Systemen geboten ist,

[...]

5. Nachrichten in Bezug auf die Aktivitäten der ausländischen Nachrichtendienste auf belgischem Staatsgebiet zu ermitteln, zu analysieren und zu verarbeiten ».

B.50.2. In der Begründung ist in Bezug auf diesen Zweck angegeben:

« La quatrième finalité a trait aux compétences des services de renseignement, à savoir, la Sûreté de l'État et le Service général de Renseignement et de Sécurité (SGRS). Afin de mener leurs missions de recherche, d'analyse et de traitement des renseignements relatifs aux activités susceptibles de menacer les intérêts fondamentaux de l'État, ces services doivent être en mesure d'analyser les données des passagers afin de détecter le plus tôt possible des menaces concrètes, suivre les déplacements de personnes précises ou d'établir des analyses de phénomènes ou tendances plus larges. Les missions concernant la recherche, l'analyse et le traitement des renseignements relatifs aux activités des services de renseignement étrangers sur le territoire belge entrent dans cette finalité.

La Sûreté de l'État joue un rôle indispensable dans la détection et la surveillance de *foreign fighters* et mais également dans d'autres activités déstabilisantes telles que celles liées aux organisations criminelles ou extrémistes.

Le SGRS exerce notamment des missions en rapport avec la protection de l'intégrité du territoire national, la protection de nos forces armées en mission à l'étranger et à l'égard de la sécurité des Belges à l'étranger.

Enfin, l'action des services de renseignement participe également dans de nombreux cas, à la réponse policière et judiciaire en aval au regard de la première finalité » (ebenda, SS. 19-20).

B.51.1. Auf die Frage des Verfassungsgerichtshofes zu dem Zweck der Beaufsichtigung von Aktivitäten durch die Nachrichten- und Sicherheitsdienste hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 geantwortet:

« 229. Mit seiner fünften Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob Art. 6 der PNR-Richtlinie im Licht der Art. 7 und 8 sowie von Art. 52 Abs. 1 der Charta dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, nach denen die Verarbeitung der PNR-Daten, die im Einklang mit der Richtlinie erhoben wurden, zur Beaufsichtigung von Aktivitäten durch die Nachrichten- und Sicherheitsdienste zulässig ist.

230. Aus dem Vorabentscheidungsersuchen geht hervor, dass diese Frage des vorlegenden Gerichts insbesondere Aktivitäten betrifft, mit denen die Sûreté de l'État (Staatssicherheit, Belgien) und der Service général du renseignement et de la sécurité (Allgemeiner Nachrichten- und Sicherheitsdienst, Belgien) im Rahmen ihrer jeweiligen den Schutz der nationalen Sicherheit betreffenden Aufgaben befasst sind.

231. Insoweit hat der Unionsgesetzgeber, damit die insbesondere in Art. 52 Abs. 1 der Charta genannten Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit gewahrt werden, klare und präzise Regeln für die Ziele der in der PNR-Richtlinie vorgesehenen Maßnahmen aufgestellt, die mit Eingriffen in die durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte verbunden sind.

232. In Art. 1 Abs. 2 der PNR-Richtlinie heißt es nämlich ausdrücklich, dass die nach Maßgabe dieser Richtlinie erhobenen PNR-Daten 'ausschließlich zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität gemäß Artikel 6 Absatz 2 Buchstaben a, b und c [dieser Richtlinie]' verarbeitet werden dürfen. Die letztgenannte Bestimmung bestätigt den in Art. 1 Abs. 2 aufgestellten Grundsatz, indem sie systematisch auf die Begriffe 'terroristische Straftat' und 'schwere Kriminalität' Bezug nimmt.

233. Aus dem Wortlaut dieser Bestimmungen geht somit klar hervor, dass die darin enthaltene Aufzählung der mit der Verarbeitung von PNR-Daten gemäß der PNR-Richtlinie verfolgten Ziele abschließend ist.

234. Diese Auslegung wird insbesondere durch den elften Erwägungsgrund der PNR-Richtlinie bestätigt, wonach die Verarbeitung von PNR-Daten in einem angemessenen Verhältnis zu den mit der Richtlinie verfolgten ‘ bestimmten Sicherheitsinteressen ’ stehen sollte, und durch ihren Art. 7 Abs. 4, wonach die PNR-Daten und die Ergebnisse ihrer Verarbeitung, die aus der PNR-Zentralstelle eingehen, ‘ ausschließlich zum bestimmten Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität ’ weiterverarbeitet werden dürfen.

235. Überdies folgt aus dem abschließenden Charakter der in Art. 1 Abs. 2 der PNR-Richtlinie genannten Ziele, dass die PNR-Daten auch nicht in einer einheitlichen Datenbank gespeichert werden dürfen, die zur Verfolgung sowohl dieser als auch anderer Ziele konsultiert werden kann. Die Speicherung dieser Daten in einer solchen Datenbank brächte nämlich die Gefahr einer Verwendung der Daten zu anderen als den in Art. 1 Abs. 2 genannten Zwecken mit sich.

236. Da im vorliegenden Fall nach den Angaben des vorlegenden Gerichts die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften als Zweck der Verarbeitung der PNR-Daten die Beaufsichtigung der erwähnten Aktivitäten durch die Nachrichten- und Sicherheitsdienste zulassen und damit diesen Zweck in die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität einbeziehen, missachten diese Rechtsvorschriften möglicherweise den abschließenden Charakter der Aufzählung der mit der Verarbeitung von PNR-Daten nach der PNR-Richtlinie verfolgten Ziele; dies zu prüfen ist Sache des vorlegenden Gerichts.

237. Daher ist auf die fünfte Frage zu antworten, dass Art. 6 der PNR-Richtlinie im Licht der Art. 7 und 8 sowie von Art. 52 Abs. 1 der Charta dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, nach denen die Verarbeitung der PNR-Daten, die im Einklang mit dieser Richtlinie erhoben wurden, zu anderen als den in Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie ausdrücklich genannten Zwecken zulässig ist ».

B.51.2. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der Gerichtshof der Europäischen Union in Anbetracht der abschließenden Beschaffenheit der in Artikel 1 Absatz 2 der PNR-Richtlinie erwähnten Zwecke der Auffassung ist, dass Rechtsvorschriften wie das Gesetz vom 25. Dezember 2016, indem sie als Zweck der Verarbeitung der PNR-Daten auf die Beaufsichtigung der erwähnten Aktivitäten durch die Nachrichten- und Sicherheitsdienste abzielen und damit diesen Zweck in die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität einbeziehen, möglicherweise den abschließenden Charakter der Aufzählung der mit der Verarbeitung von PNR-Daten nach der PNR-Richtlinie verfolgten Ziele missachten; dies zu prüfen ist Sache des Verfassungsgerichtshofes (Randnr. 236).

Der Gerichtshof der Europäischen Union betont ebenfalls, dass « aus dem abschließenden Charakter der in Art. 1 Abs. 2 der PNR-Richtlinie genannten Ziele [folgt], dass die PNR-Daten

auch nicht in einer einheitlichen Datenbank gespeichert werden dürfen, die zur Verfolgung sowohl dieser als auch anderer Ziele konsultiert werden kann. Die Speicherung dieser Daten in einer solchen Datenbank brächte nämlich die Gefahr einer Verwendung der Daten zu anderen als den in Art. 1 Abs. 2 genannten Zwecken mit sich » (Randnr. 235).

B.52.1. Wie der Verfassungsgerichtshof in seinem vorerwähnten Entscheid Nr. 135/2019 geurteilt hat, tragen die Aufträge der Nachrichten- und Sicherheitsdienste, auf die in B.50 hingewiesen wurde, tragen die Aufträge der Nachrichten- und Sicherheitsdienste zwar allgemein zur nationalen und internationalen Sicherheit bei, aber die Verarbeitung der PNR-Daten im Rahmen des in Artikel 8 § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Zwecks erscheint sehr vage und allgemein (B.54.3). Man kann nämlich nicht davon ausgehen, dass die erwähnten Aktivitäten der Nachrichten- und Sicherheitsdienste ausschließlich und immer darauf abzielen, terroristische Straftaten oder schwere Kriminalität zu verhüten. Im Gegensatz zu dem, was der Ministerrat in seinem Ergänzungsschriftsatz vorbringt, kann aufgrund der « hybriden » Beschaffenheit, die terroristische Straftaten und schwere Kriminalität aufweisen, nicht davon ausgegangen werden, dass der Zweck der Beaufsichtigung der in Artikel 8 § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Aktivitäten die Grenzen des « absolut Notwendigen » einhält.

Der Verfassungsgerichtshof stellt daher fest, dass bei der « Beaufsichtigung der erwähnten Aktivitäten durch die Nachrichten- und Sicherheitsdienste » kein direkter Zusammenhang zwischen diesem Zweck und der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, die die mit der Verarbeitung von PNR-Daten nach der PNR-Richtlinie verfolgten Ziele sind, hergestellt werden kann.

Außerdem kann bei diesem Zweck nicht davon ausgegangen werden, dass er einen – zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Passagieren aufweist, den die Verarbeitungszwecke der PNR-Daten haben müssen, wie der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022, auf das in B.44 hingewiesen wurde, ausgeführt hat.

B.52.2. In Anbetracht der abschließenden Beschaffenheit der in Artikel 1 Absatz 2 der PNR-Richtlinie erwähnten Zwecke ist davon auszugehen, dass der in Artikel 8 § 1 Nr. 4 des

Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnte Zweck die Grenzen des « absolut Notwendigen » überschreitet.

B.53.1. Bezüglich des Zwecks, die Personenkontrollen an den Außengrenzen zu verbessern und insbesondere die illegale Einwanderung zu bekämpfen, der in Artikel 8 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnt ist, hat der Verfassungsgerichtshof in seinem Entscheid Nr. 135/2019 geurteilt:

« B.55.1. Schließlich gestattet es Artikel 8 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, die PNR-Daten unter den in Kapitel 11 (Artikel 28 bis 31) des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Bedingungen zu verarbeiten, um die Personenkontrolle an den Außengrenzen zu verbessern und insbesondere um die illegale Einwanderung zu bekämpfen.

B.55.2. In der Begründung ist in Bezug auf diesen Zweck angegeben:

‘ La participation des services de police et de l’Office des étrangers dans la gestion des phénomènes de radicalisation violente, des “ *foreign fighters* ”, des “ *returnees* ” et dans la lutte contre le terrorisme et la grande criminalité, telle que la traite et le trafic d’êtres humains, est nécessaire et incontournable.

[...]

Il est donc primordial que les services de police et l’Office des étrangers puissent utiliser certaines données de passagers dans le cadre du contrôle aux frontières extérieures et sur le territoire ainsi que dans le cadre des procédures de séjour et d’asile.

Ils auront donc accès à certaines données de passagers et ce, pendant une durée limitée. Le but est que les services de police et l’Office des étrangers soient en mesure d’exercer leurs missions légales correctement, tout en garantissant un niveau de protection des données personnelles suffisant au regard des objectifs poursuivis.

La banque de données des passagers constitue un outil indispensable à leur action. Les données de passagers auxquelles ils auront accès ou qui devront leur être transmises sont de nature à les aider à l’accomplissement de leurs tâches, telles que : l’identification des personnes, la vérification de l’authenticité et de la validité des documents ayant servi à entrer en Belgique, à y séjourner ou à quitter le pays (document d’identité, passeport, visas, document ou titre de séjour, billets de transport, etc.), la vérification des déclarations des personnes concernées, la motivation et l’exécution des décisions prises en la matière.

Elles seront donc utilisées dans les procédures de visa, lors des contrôles effectués aux frontières extérieures et sur le territoire, pour le suivi du séjour ou encore pour l’exécution des mesures d’éloignement. Elles pourront servir également dans les procédures d’asile, pour la détermination de l’État responsable de la demande d’asile et pour la prise de décision, y compris pour le retrait du statut de réfugié ou de la protection subsidiaire ’ (ebenda, SS. 9-10).

‘ Le paragraphe 2 autorise le traitement des données des passagers en matière de migration et d’asile.

Les autorités compétentes en la matière pourront donc traiter ces données dans l’exercice des missions qui leur sont attribuées, en particulier dans le but d’améliorer le contrôle des frontières et de lutter contre l’immigration illégale.

Ce traitement aura lieu dans les limites fixées prévues au chapitre XI ’ (ebenda, S. 20).

‘ Les finalités du traitement des données de passagers sont identiques à celles de la directive 2004/82/CE. Il ressort clairement de ses considérants et de son dispositif qu’elle vise essentiellement le contrôle des flux migratoires, la lutte contre l’immigration illégale, l’amélioration des contrôles aux frontières extérieures et la protection de l’ordre public et de la sécurité nationale ’ (ebenda, S. 33).

Die Gesetzgebungsabteilung des Staatsrates hat ebenfalls Folgendes bemerkt:

‘ Les articles 28 et 29, faisant partie du chapitre XI – Du traitement des données des passagers en vue de l’amélioration du contrôle au(x) frontière(s) et de la lutte contre l’immigration illégale, de l’avant-projet, font usage de la notion de “ frontières extérieures ” de la Belgique. Cette notion de frontières extérieures est définie à l’article 2, b), de la directive 2004/82/CE, que transpose plus spécifiquement le chapitre XI de l’avant-projet ’ (ebenda, S. 97).

B.55.3. Die Verarbeitung der Passagierdaten im Rahmen des in Artikel 8 § 2 erwähnten Zwecks ist in den Artikeln 28 bis 31 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 geregelt.

Nur die in Artikel 9 § 1 Nr. 18 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Passagierdaten werden an die in Artikel 14 § 1 Nr. 2 Buchstabe *a*) erwähnten Polizeidienste und an das Ausländeramt übermittelt, damit sie ihre gesetzlichen Aufträge ausführen können (Artikel 29). Es sind nur die Passagiere betroffen, die beabsichtigen, über die Außengrenzen Belgiens ins Hoheitsgebiet zu kommen, oder bereits über die Außengrenzen Belgiens ins Hoheitsgebiet gekommen sind (Artikel 29 § 2 Nr. 1) und die Passagiere, die beabsichtigen, das Hoheitsgebiet über die Außengrenzen Belgiens zu verlassen, oder die das Hoheitsgebiet bereits über die Außengrenzen Belgiens verlassen haben (Artikel 29 § 2 Nr. 2) und die Passagiere, die beabsichtigen, sich in einer in Belgien gelegenen internationalen Transitzone aufzuhalten, sich dort aufhalten oder sich dort aufgehalten haben (Artikel 29 § 2 Nr. 3).

Diese Daten werden unmittelbar nach ihrer Speicherung in der Passagierdatenbank an die in Artikel 14 § 1 Nr. 2 Buchstabe *a*) erwähnten Polizeidienste und an das Ausländeramt, wenn es sie für die Ausführung seiner gesetzlichen Aufträge benötigt, übermittelt; diese Daten werden in einer temporären Datei aufbewahrt und innerhalb von vierundzwanzig Stunden nach ihrer Übermittlung vernichtet (Artikel 29 §§ 3 und 4). Das Ausländeramt kann außerdem nach Ablauf dieser Frist eine gebührend mit Gründen versehene Anfrage an die PNR-Zentralstelle richten, um auf diese Daten zuzugreifen (Artikel 29 § 4 Absatz 2). Das Ausländeramt übermittelt dem Ausschuss für den Schutz des Privatlebens, nunmehr die Datenschutzbehörde, monatlich einen Bericht über die Anwendung von Artikel 29 § 4 Absatz 2 (Artikel 29 § 4 Absatz 3).

Ein Protokoll in Bezug auf die technischen Sicherungs-, Zugriffs- und Übermittlungsmodalitäten der Passagierdaten an die mit der Grenzkontrolle beauftragten Polizeidienste und an das Ausländeramt muss in Absprache mit dem Datenschutzbeauftragten und nach Stellungnahme des Ausschusses für den Schutz des Privatlebens (Datenschutzbehörde) zwischen dem leitenden Beamten der PNR-Zentralstelle einerseits und dem Generalkommissar der föderalen Polizei und dem leitenden Beamten des Ausländeramtes andererseits für ihren jeweiligen Bereich abgeschlossen werden (Artikel 30).

Binnen vierundzwanzig Stunden nach dem Ende der in Artikel 4 Nr. 3 bis 6 erwähnten Beförderung löschen die Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen alle in Artikel 9 § 1 Nr. 18 erwähnten Passagierdaten, die sie gemäß Artikel 7 übermitteln (Artikel 31 in der durch das Gesetz vom 15. Juli 2018 abgeänderten Fassung).

B.55.4. Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass nur die in Artikel 9 § 1 Nr. 18 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten API-Daten bestimmter Passagierkategorien im Hinblick auf den Zweck im Zusammenhang mit der Bekämpfung der illegalen Einwanderung und der Grenzkontrolle, der in Artikel 8 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 aufgeführt ist, unter den in Kapitel 11 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Bedingungen verarbeitet werden dürfen.

Wie in den in B.55.2 zitierten Vorarbeiten angegeben ist, erfolgt eine solche Maßnahme im Rahmen der Umsetzung der Richtlinie 2004/82/EG, deren Ziel gemäß ihrem Erwägungsgrund 1 darin besteht, die illegale Einwanderung wirksam zu bekämpfen und die Grenzkontrollen zu verbessern. Insbesondere Kapitel 11 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 übernimmt den angepassten Inhalt des königlichen Erlasses vom 11. Dezember 2006 ‘ über die Verpflichtung von Fluggesellschaften, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln ’, der vor seiner Aufhebung durch den königlichen Erlass vom 18. Juli 2017 die Richtlinie 2004/82/EG in innerstaatliches Recht umsetzte.

B.55.5. Unter Berücksichtigung der verschiedenen in B.55.3 aufgezählten Einschränkungen für die Verarbeitung der Daten im Rahmen des in Artikel 8 § 2 erwähnten Zwecks ist diese Maßnahme ausreichend klar und präzise und auf das absolut Notwendige beschränkt und ist somit nicht unverhältnismäßig ».

B.53.2. In diesem Entscheid hat der Verfassungsgerichtshof geurteilt, dass der in Artikel 8 § 2 des angefochtenen Gesetzes erwähnte Zweck auf das absolut Notwendige beschränkt ist und sich dabei einerseits auf den Umstand, dass die erwähnten Daten auf die API-Daten begrenzt sind, und andererseits auf den Umstand gestützt, dass die Verarbeitung dieser Daten von den verschiedenen Garantien eingegrenzt ist, die in den Artikeln 28 bis 31 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vorgesehen sind.

Der Verfassungsgerichtshof hat den Gerichtshof der Europäischen Union nicht dazu befragt, ob die PNR-Richtlinie dahin auszulegen ist, dass sie nationalen Rechtsvorschriften wie dem angefochtenen Gesetz entgegensteht, das als Verarbeitungszweck der PNR-Daten den

Zweck der Verbesserung der Personenkontrollen an den Außengrenzen und insbesondere der Bekämpfung der illegalen Einwanderung zulässt.

Der Verfassungsgerichtshof hat sich somit endgültig zur Vereinbarkeit des in Artikel 8 § 2 des angefochtenen Gesetzes erwähnten Zwecks mit den im ersten Klagegrund erwähnten Bestimmungen geäußert.

Die gegen die Artikel 28 bis 31 in Verbindung mit Artikel 8 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gerichteten Beschwerdegründe werden im Rahmen des zweiten Klagegrunds geprüft.

B.54.1. Auf die Frage des Verfassungsgerichtshofes zur Auslegung der API-Richtlinie (neunte Frage Buchstabe b) hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 geurteilt:

« 287. Im Übrigen werden nach den Angaben im Vorabentscheidungsersuchen mit den im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften die PNR-Richtlinie, die API-Richtlinie und teilweise die Richtlinie 2010/65 in einem Rechtsakt umgesetzt. Dabei sehen sie die Anwendung des in der PNR-Richtlinie vorgesehenen Systems auf alle EU-Flüge sowie auf alle Beförderungen auf dem Schienen-, Land- oder Wasserweg innerhalb der Union nach, von und durch Belgien vor, sie gelten auch für Reiseunternehmen und verfolgen weitere Ziele neben der bloßen Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität. Nach diesen Angaben werden offenbar alle Daten, die im Rahmen des durch diese nationalen Rechtsvorschriften geschaffenen Systems erhoben wurden, von der PNR-Zentralstelle in einer einzigen Datenbank gespeichert, die die PNR-Daten, einschließlich der in Art. 3 Abs. 2 der API-Richtlinie genannten Daten, für alle Passagiere der von diesen Rechtsvorschriften erfassten Beförderungen enthält.

288. Soweit das vorliegende Gericht in diesem Zusammenhang in Buchst. b seiner neunten Frage auf das mit der API-Richtlinie verfolgte Ziel der Verbesserung der Grenzkontrollen und der Bekämpfung illegaler Einwanderung Bezug genommen hat, ist darauf hinzuweisen, dass die Aufzählung der mit der Verarbeitung von PNR-Daten gemäß der PNR-Richtlinie verfolgten Ziele abschließend ist (siehe oben, Rn. 233, 234 und 237), so dass nationale Rechtsvorschriften, die es gestatten, gemäß dieser Richtlinie erhobene PNR-Daten zu anderen als den von ihr vorgesehenen Zwecken, insbesondere zur Verbesserung der Grenzkontrollen und zur Bekämpfung illegaler Einwanderung zu verarbeiten, im Licht der Charta gegen Art. 6 der Richtlinie verstoßen.

289. Außerdem dürfen die Mitgliedstaaten keine einheitliche Datenbank errichten, die sowohl die gemäß der PNR-Richtlinie erhobenen PNR-Daten für Drittstaatsflüge und für EU-Flüge enthält als auch die Daten der Nutzer anderer Beförderungsmittel sowie die in Art. 3

Abs. 2 der API-Richtlinie genannten Daten, insbesondere wenn diese Datenbank nicht nur zur Verfolgung der in Art. 1 Abs. 2 der PNR-Richtlinie genannten Zwecke konsultiert werden kann, sondern auch zur Verfolgung anderer Zwecke (siehe oben, Rn. 235).

290. Schließlich können, wie der Generalanwalt in Nr. 281 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, die Art. 28 bis 31 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 jedenfalls nur dann mit dem Unionsrecht, insbesondere mit Art. 67 Abs. 2 AEUV, vereinbar sein, wenn sie dahin ausgelegt und angewandt werden, dass sie nur die Übermittlung und Verarbeitung der API-Daten beförderter Personen betreffen, die die Außengrenzen Belgiens zu Drittstaaten überschreiten. Eine Maßnahme, mit der ein Mitgliedstaat die Bestimmungen der API-Richtlinie, insbesondere die in ihrem Art. 3 Abs. 1 vorgesehene Pflicht zur Übermittlung der Angaben über die beförderten Personen, zum Zweck der Verbesserung der Grenzkontrollen und der Bekämpfung illegaler Einwanderung auf EU-Flüge oder gar auf andere Arten der Personenbeförderung innerhalb der Union aus dem, in den oder durch den Mitgliedstaat ausdehnen würde, liefe nämlich darauf hinaus, es den zuständigen Behörden zu gestatten, sich bei der Überschreitung der Binnengrenzen des betreffenden Mitgliedstaats systematisch zu vergewissern, dass diese Personen in sein Hoheitsgebiet einreisen oder es verlassen dürfen, und hätte damit die gleiche Wirkung wie Kontrollen an den Außengrenzen zu Drittstaaten.

291. Nach alledem ist auf Buchst. b der neunten Frage zu antworten, dass das Unionsrecht, insbesondere Art. 2 der PNR-Richtlinie, im Licht von Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67 Abs. 2 AEUV und Art. 45 der Charta wie folgt auszulegen ist:

- Es steht nationalen Rechtsvorschriften entgegen, die, ohne dass der betreffende Mitgliedstaat mit einer realen und aktuellen oder vorhersehbaren terroristischen Bedrohung konfrontiert ist, ein System vorsehen, wonach die PNR-Daten aller EU-Flüge und aller Beförderungen mit anderen Mitteln innerhalb der Union aus diesem, in diesen oder durch diesen Mitgliedstaat zur Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität von den Beförderungsunternehmen und den Reiseunternehmen übermittelt sowie von den zuständigen Behörden verarbeitet werden. In einer solchen Situation muss die Anwendung des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems auf die Übermittlung und Verarbeitung der PNR-Daten von Flügen und/oder Beförderungen beschränkt werden, die insbesondere bestimmte Verbindungen, bestimmte Reismuster oder bestimmte Flughäfen, Bahnhöfe oder Seehäfen betreffen, für die es Anhaltspunkte gibt, die seine Anwendung rechtfertigen können. Es ist Sache des betreffenden Mitgliedstaats, die EU-Flüge und/oder die Beförderungen mit anderen Mitteln innerhalb der Union, für die es solche Anhaltspunkte gibt, auszuwählen und sie nach Maßgabe der Entwicklung der Bedingungen, die ihre Auswahl gerechtfertigt haben, regelmäßig zu überprüfen, um sicherzustellen, dass sich die Anwendung dieses Systems auf solche EU-Flüge und/oder Beförderungen stets auf das absolut Notwendige beschränkt.

- Es steht nationalen Rechtsvorschriften entgegen, die zum Zweck der Verbesserung der Grenzkontrollen und der Bekämpfung illegaler Einwanderung ein solches System der Übermittlung und Verarbeitung der genannten Daten vorsehen ».

B.54.2. Aus diesem Urteil geht hervor, dass einerseits die Verarbeitung von PNR-Daten zu anderen als den von der PNR-Richtlinie vorgesehenen Zwecken, insbesondere zur Verbesserung der Grenzkontrollen und zur Bekämpfung illegaler Einwanderung, die abschließende Beschaffenheit der Aufzählung der mit der Verarbeitung der PNR-Daten

verfolgten Ziele missachtet (Randnr. 288), die die Mitgliedstaaten daran hindert, eine einheitliche Datenbank zu errichten, die sowohl die gemäß der PNR-Richtlinie erhobenen PNR-Daten enthält als auch die in Artikel 3 Absatz 2 der API-Richtlinie genannten Daten, insbesondere wenn diese Datenbank nicht nur zur Verfolgung der in Artikel 1 Absatz 2 der PNR-Richtlinie genannten Zwecke konsultiert werden kann, sondern auch zur Verfolgung anderer Zwecke (Randnr. 289), und dass andererseits die Verarbeitung der API-Daten nur beförderte Personen betreffen darf, die die Außengrenzen der Union zu Drittstaaten überschreiten, da sie ansonsten die gleiche Wirkung wie Kontrollen an den Außengrenzen zu Drittstaaten hätte (Randnr. 290).

B.55.1. Im Unterschied zu dem, was der Verfassungsgerichtshof in seinem Entscheid Nr. 135/2019 geurteilt hat, scheint das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union zu beinhalten, dass der Zweck der Verbesserung der Grenzkontrollen und der Bekämpfung illegaler Einwanderung für die Verarbeitung von PNR-Daten nicht verfolgt werden darf, auch wenn diese Daten auf die API-Daten beschränkt sind und auch wenn die Verarbeitung dieser Daten durch die Garantien eingegrenzt ist, die in den Artikeln 28 bis 31 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vorgesehen sind, wenn diese Daten in einer einheitlichen Datenbank gemäß der PNR-Richtlinie erhoben werden und beförderte Personen betreffen, die nicht die Außengrenzen der Union überschreiten.

B.55.2. Der Entscheid Nr. 135/2019 des Verfassungsgerichtshofes ist aber in diesem Punkt endgültig und kann nicht mehr angefochten werden (Artikel 116 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof). Mit diesem Entscheid hat der Gerichtshof seine Gerichtsbarkeit erschöpft, was den erwähnten Punkt betrifft. Der Gerichtshof kann seine endgültigen Entscheidungen nicht rückgängig machen, weil dies « durch keinen Umstand zu rechtfertigen ist » (siehe u.a. Entscheid Nr. 172/2008 vom 3. Dezember 2008, ECLI:BE:GHCC:2008:ARR.172, B.15). Das ist nämlich « eine[r] der wesentlichen Grundsätze des Rechtsstaates » (Entscheid Nr. 199/2009 vom 17. Dezember 2009, ECLI:BE:GHCC:2009:ARR.199, B.8). Das Unionsrecht verlangt es auch nicht, eine endgültige gerichtliche Entscheidung rückgängig zu machen, selbst wenn dies es ermöglichen würde, einem Verstoß gegen eine Bestimmung des Unionsrechts abzuhelpen (EuGH, Große Kammer, 6. Oktober 2015, C-69/14, *Târșia*, ECLI:EU:C:2015:662, Randnrn. 28-29; 4. März 2020, C-34/19, *Telecom Italia*, ECLI:EU:C:2020:148, Randnr. 69). Der Verfassungsgerichtshof könnte diese rechtliche Frage nicht in einem anderen Sinne entscheiden, ohne erneut befasst zu

werden. Es ist folglich Sache des Gesetzgebers, das angefochtene Gesetz mit dem Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union in dem strittigen Punkt zu harmonisieren.

B.56. Unter dem Vorbehalt der Auslegung in B.49 ist der Klagegrund unbegründet, insofern er gegen Artikel 8 § 1 Nr. 3 und § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gerichtet ist.

Insofern er gegen Artikel 8 § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gerichtet ist, ist der Klagegrund begründet. Folglich ist Artikel 8 § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 für nichtig zu erklären.

4. Die Verwaltung der Passagierdatenbank und die Verarbeitung der Daten im Rahmen der Vorabüberprüfung und der gezielten Recherchen (Artikel 12 bis 16 und 24 bis 27 und Artikel 50 und 51)

B.57. Die klagende Partei ist der Auffassung, dass die verschiedenen Verarbeitungen und Übermittlungen von personenbezogenen Daten offenkundig unverhältnismäßig seien.

Sie bemängelt einerseits die Schaffung der Passagierdatenbank, die von der innerhalb des FÖD Inneres geschaffenen PNR-Zentralstelle verwaltet werde und die Informationen mit den ausländischen PNR-Zentralstellen und Europol austausche. Sie vertritt die Ansicht, dass die Verarbeitung der Passagierdaten nicht die Schaffung einer Datenbank erfordere.

Andererseits bemängelt sie die Korrelation zwischen den Datenbanken und dem « *Pre-Screening* », das anhand von im Voraus festgelegten Kriterien, die als Indikator für eine Bedrohung dienen, durchgeführt werden müsste.

Schließlich bemängelt sie den Umstand, dass die entsandten Mitglieder der zuständigen Dienste über eine Anfrage auf individuellen Zugriff im Rahmen gezielter Recherchen befinden können.

B.58.1. Nach Artikel 4 Absatz 1 der PNR-Richtlinie errichtet oder benennt jeder Mitgliedstaat eine für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von

terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität zuständige Behörde oder eine Abteilung einer solchen Behörde, die als seine PNR-Zentralstelle handelt.

Gemäß Artikel 4 Absatz 2 der PNR-Richtlinie ist die PNR-Zentralstelle verantwortlich für:

« *a*) die Erhebung der PNR-Daten bei Fluggesellschaften, für die Speicherung und Verarbeitung dieser Daten sowie die Übermittlung dieser Daten oder der Ergebnisse ihrer Verarbeitung an die zuständigen Behörden nach Artikel 7;

b) den Austausch sowohl von PNR-Daten als auch der Ergebnisse der Verarbeitung dieser Daten mit den PNR-Zentralstellen anderer Mitgliedstaaten und mit Europol gemäß den Artikeln 9 und 10 ».

B.58.2. In Bezug auf die Datenverarbeitung bestimmt Artikel 6 der PNR-Richtlinie:

« 1. Die von den Fluggesellschaften übermittelten PNR-Daten werden von der PNR-Zentralstelle des betreffenden Mitgliedstaats gemäß Artikel 8 erhoben. Wenn die von Fluggesellschaften übermittelten PNR-Daten andere als die in Anhang I genannten Daten beinhalten, werden diese Daten von der PNR-Zentralstelle unmittelbar nach ihrem Eingang dauerhaft gelöscht.

2. Die PNR-Zentralstelle verarbeitet PNR-Daten ausschließlich zu folgenden Zwecken:

a) Überprüfung von Fluggästen vor ihrer planmäßigen Ankunft in einem Mitgliedstaat oder vor ihrem Abflug von einem Mitgliedstaat, um diejenigen Personen zu ermitteln, die von den zuständigen Behörden gemäß Artikel 7 und gegebenenfalls — im Einklang mit Artikel 10 — von Europol genauer überprüft werden müssen, da sie möglicherweise an einer terroristischen Straftat oder an schwerer Kriminalität beteiligt sind;

b) im Einzelfall Beantwortung von auf einer hinreichenden Grundlage gebührend begründeten Anfragen zuständiger Behörden hinsichtlich der Zurverfügungstellung und Verarbeitung von PNR-Daten in besonderen Fällen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität, und der Zurverfügungstellung der Ergebnisse dieser Verarbeitung an die zuständigen Behörden oder gegebenenfalls an Europol, und

c) Analyse von PNR-Daten zwecks Aktualisierung der Kriterien oder Aufstellung neuer Kriterien zur Verwendung in gemäß Absatz 3 Buchstabe b durchgeführten Überprüfungen, die der Ermittlung von Personen gelten, die möglicherweise an einer terroristischen Straftat oder an schwerer Kriminalität beteiligt sind.

3. Bei der Durchführung der in Absatz 2 Buchstabe a genannten Überprüfungen darf die PNR-Zentralstelle

a) die PNR-Daten mit Datenbanken, die zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität

maßgeblich sind, einschließlich Datenbanken betreffend Personen oder Gegenstände, nach denen gefahndet wird oder die Gegenstand einer Ausschreibung sind, unter Einhaltung der für solche Datenbanken einschlägigen nationalen, internationalen und Unionsvorschriften abgleichen; oder

b) die PNR-Daten anhand im Voraus festgelegter Kriterien abgleichen.

4. Die Überprüfung von Fluggästen vor ihrer planmäßigen Ankunft in einem Mitgliedstaat oder vor ihrem Abflug von einem Mitgliedstaat anhand im Voraus festgelegter Kriterien gemäß Absatz 3 Buchstabe b erfolgt in nichtdiskriminierender Weise. Diese im Voraus festgelegten Kriterien müssen zielgerichtet, verhältnismäßig und bestimmt sein. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass diese Kriterien von der PNR-Zentralstelle aufgestellt und von ihr in Zusammenarbeit mit den in Artikel 7 genannten zuständigen Behörden regelmäßig überprüft werden. Die rassische oder ethnische Herkunft, die politischen Meinungen, die religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, der Gesundheitszustand, das Sexualleben oder die sexuelle Orientierung einer Person dürfen unter keinen Umständen als Grundlage für diese Kriterien dienen.

5. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass jeder einzelne Treffer bei der automatisierten Verarbeitung von PNR-Daten nach Maßgabe von Absatz 2 Buchstabe a auf andere, nicht-automatisierte Art individuell überprüft wird, um zu klären, ob die zuständige Behörde gemäß Artikel 7 Maßnahmen im Einklang mit dem nationalen Recht ergreifen muss.

6. Die PNR-Zentralstelle eines Mitgliedstaats übermittelt die PNR-Daten von nach Absatz 2 Buchstabe a ermittelten Personen oder die Ergebnisse der Verarbeitung dieser Daten zur weiteren Überprüfung an die zuständigen Behörden gemäß Artikel 7 desselben Mitgliedstaats. Derartige Übermittlungen dürfen nur im Einzelfall erfolgen und im Fall einer automatisierten Verarbeitung der PNR-Daten nur nach einer individuellen Überprüfung auf andere, nicht-automatisierte Art.

7. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass der Datenschutzbeauftragte Zugang zu sämtlichen von der PNR-Zentralstelle verarbeiteten Daten erhält. Wenn der Datenschutzbeauftragte der Auffassung ist, dass eine Verarbeitung von Daten nicht rechtmäßig war, kann er die Angelegenheit an die nationale Kontrollstelle verweisen.

8. Die Speicherung, Verarbeitung und Auswertung von PNR-Daten durch die PNR-Zentralstelle erfolgt ausschließlich an einem gesicherten Ort bzw. gesicherten Orten im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten.

9. Das Recht zur Einreise von Personen, die im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats gemäß der Richtlinie 2004/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates das Unionsrecht auf freien Personenverkehr genießen, darf von den Auswirkungen der Überprüfungen von Fluggästen gemäß Absatz 2 Buchstabe a dieses Artikels nicht beeinträchtigt werden. Darüber hinaus müssen, wenn Überprüfungen in Bezug auf EU-Flüge zwischen Mitgliedstaaten vorgenommen werden, für die die Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates gilt, die Auswirkungen solcher Überprüfungen mit der genannten Verordnung im Einklang stehen ».

B.59.1. Auf die Frage des Verfassungsgerichtshofes zur Gültigkeit der PNR-Richtlinie hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 mehrere Klarstellungen zur Vorabüberprüfung der « PNR »-Daten mittels automatisierter Verarbeitungen vorgenommen (Randnrn. 176 bis 213) - unter Berücksichtigung (i) des Datenbankabgleichs der PNR-Daten (ii) der Verarbeitung der PNR-Daten anhand im Voraus festgelegter Kriterien und (iii) der Garantien im Zusammenhang mit der automatisierten Verarbeitung von PNR-Daten - und zur nachträglichen Zurverfügungstellung und Überprüfung der PNR-Daten (Randnrn. 214-227):

« 5) Zur Vorabüberprüfung der PNR-Daten mittels automatisierter Verarbeitungen

176. Nach Art. 6 Abs. 2 Buchst. a der PNR-Richtlinie sollen durch die dort vorgesehene Vorabüberprüfung diejenigen Personen ermittelt werden, die u. a. von den zuständigen Behörden gemäß Art. 7 der Richtlinie genauer überprüft werden müssen, da sie möglicherweise an einer terroristischen Straftat oder an schwerer Kriminalität beteiligt sind.

177. Diese Vorabüberprüfung vollzieht sich in zwei Schritten. Zunächst nimmt die PNR-Zentralstelle des betreffenden Mitgliedstaats automatisierte Verarbeitungen der PNR-Daten in Form eines Abgleichs mit Datenbanken oder anhand im Voraus festgelegter Kriterien vor (Art. 6 Abs. 3 der PNR-Richtlinie). Falls diese automatisierten Verarbeitungen zu einem Treffer (‘ hit ’) führen, nimmt die Zentralstelle sodann die in Art. 6 Abs. 5 der Richtlinie vorgeschriebene individuelle Überprüfung auf andere, nicht automatisierte Art vor, um zu klären, ob die in der Richtlinie genannten zuständigen Behörden gemäß Art. 7 Maßnahmen im Einklang mit dem nationalen Recht ergreifen müssen (‘ match ’).

178. Wie oben in Rn. 106 ausgeführt, weisen automatisierte Verarbeitungen zwangsläufig eine erhebliche Fehlerquote auf, da sie anhand von nicht überprüften personenbezogenen Daten durchgeführt werden und auf im Voraus festgelegten Kriterien beruhen.

179. Unter diesen Umständen – und in Anbetracht der im vierten Erwägungsgrund der Präambel der Charta hervorgehobenen Notwendigkeit, den Schutz der Grundrechte insbesondere angesichts der wissenschaftlichen und technologischen Entwicklungen zu stärken – ist sicherzustellen, dass die zuständigen Behörden Entscheidungen, aus denen sich eine nachteilige Rechtsfolge oder ein sonstiger schwerwiegender Nachteil für die betroffene Person ergibt, unter keinen Umständen allein auf der Grundlage der automatisierten Verarbeitung der PNR-Daten treffen (20. Erwägungsgrund und Art. 7 Abs. 6 der PNR-Richtlinie). Zudem darf die PNR-Zentralstelle selbst die PNR-Daten erst nach einer individuellen Überprüfung auf andere, nicht automatisierte Art an die zuständigen Behörden übermitteln (Art. 6 Abs. 6 der Richtlinie). Neben diesen von der PNR-Zentralstelle und den zuständigen Behörden selbst vorzunehmenden Prüfungen muss die Rechtmäßigkeit sämtlicher automatisierter Verarbeitungen schließlich vom Datenschutzbeauftragten und von der nationalen Kontrollstelle (Art. 6 Abs. 7 und Art. 15 Abs. 3 Buchst. b der Richtlinie) sowie von den nationalen Gerichten im Rahmen eines gerichtlichen Rechtsbehelfs (Art. 13 Abs. 1 der Richtlinie) überprüft werden können.

180. Wie der Generalanwalt in Nr. 207 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, müssen die nationale Kontrollstelle, der Datenschutzbeauftragte und die PNR-Zentralstelle mit den nötigen materiellen und personellen Mitteln für die Ausübung der ihnen nach der PNR-Richtlinie obliegenden Kontrolle ausgestattet werden. Außerdem müssen in der nationalen Regelung, mit der diese Richtlinie in innerstaatliches Recht umgesetzt wird und die darin vorgesehenen automatisierten Verarbeitungen gebilligt werden, klare und präzise Vorschriften für die Bestimmung der Datenbanken sowie der herangezogenen Analysekriterien aufgestellt werden; auf andere Methoden, die in Art. 6 Abs. 2 der Richtlinie nicht ausdrücklich vorgesehen sind, darf für die Zwecke der Vorabüberprüfung nicht zurückgegriffen werden.

181. Im Übrigen folgt aus Art. 6 Abs. 9 der PNR-Richtlinie, dass die Auswirkungen der Vorabüberprüfung gemäß Art. 6 Abs. 2 Buchst. a der PNR-Richtlinie nicht das Einreiserecht von Personen, die im Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats gemäß der Richtlinie 2004/38 das Recht auf Freizügigkeit genießen, beeinträchtigen dürfen und mit der Verordnung Nr. 562/2006 im Einklang stehen müssen. Das durch die PNR-Richtlinie geschaffene System erlaubt es den zuständigen Behörden somit nicht, dieses Recht über das in der Richtlinie 2004/38 und der Verordnung Nr. 562/2006 vorgesehene Maß hinaus zu beschränken.

i) Zum Datenbankabgleich der PNR-Daten

182. Nach Art. 6 Abs. 3 Buchst. a der PNR-Richtlinie ‘ darf ’ die PNR-Zentralstelle bei der Durchführung der in Art. 6 Abs. 2 Buchst. a genannten Überprüfungen die PNR-Daten mit Datenbanken abgleichen, die zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität ‘ maßgeblich ’ sind, ‘ einschließlich Datenbanken betreffend Personen oder Gegenstände, nach denen gefahndet wird oder die Gegenstand einer Ausschreibung sind, unter Einhaltung der für solche Datenbanken einschlägigen nationalen, internationalen und Unionsvorschriften ’.

183. Zwar ergibt sich bereits aus dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 3 Buchst. a der PNR-Richtlinie, insbesondere aus dem Wort ‘ einschließlich ’, dass die Datenbanken betreffend Personen oder Gegenstände, nach denen gefahndet wird oder die Gegenstand einer Ausschreibung sind, zu den ‘ maßgeblichen ’ Datenbanken im Sinne dieser Bestimmung gehören. Indes geht aus ihr nicht hervor, welche anderen Datenbanken angesichts der mit dieser Richtlinie verfolgten Ziele ebenfalls als ‘ maßgeblich ’ angesehen werden könnten. Wie der Generalanwalt in Nr. 217 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, gibt es in der genannten Bestimmung nämlich keine ausdrücklichen Angaben zur Art der Daten, die solche Datenbanken enthalten können, und zu ihrem Verhältnis zu den mit der Richtlinie verfolgten Zielen; aus ihr geht auch nicht hervor, ob die PNR-Daten ausschließlich mit behördlich verwalteten Datenbanken abzugleichen sind oder ob sie auch mit Datenbanken abgeglichen werden können, die von Privatpersonen verwaltet werden.

184. Unter diesen Umständen könnte Art. 6 Abs. 3 Buchst. a der PNR-Richtlinie auf den ersten Blick dahin ausgelegt werden, dass die PNR-Daten als bloße Suchkriterien für die Durchführung von Analysen anhand verschiedener Datenbanken verwendet werden können, einschließlich solcher, die von den Sicherheits- und Nachrichtendiensten der Mitgliedstaaten in Verfolgung anderer Ziele als der der Richtlinie verwaltet und betrieben werden, und dass solche Analysen die Form einer Datenexploration (data mining) annehmen können. Bestünde die Möglichkeit, solche Analysen durchzuführen und die PNR-Daten mit solchen Datenbanken

abzugleichen, könnte aber bei den Fluggästen der Eindruck entstehen, dass ihr Privatleben einer Art der Überwachung unterliegt. Auch wenn die in dieser Bestimmung vorgesehene Vorabüberprüfung von einer relativ begrenzten Gesamtheit von Daten - den PNR-Daten - ausgeht, kann einer solchen Auslegung von Art. 6 Abs. 3 Buchst. a daher nicht gefolgt werden, da sie zu einer unverhältnismäßigen Nutzung dieser Daten führen könnte, die es ermöglichen würde, ein genaues Profil der betreffenden Personen zu erstellen, nur weil sie eine Flugreise unternehmen wollen.

185. Daher ist Art. 6 Abs. 3 Buchst. a der PNR-Richtlinie im Einklang mit der oben in den Rn. 86 und 87 angeführten Rechtsprechung so auszulegen, dass die uneingeschränkte Achtung der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte gewährleistet ist.

186. Insoweit ergibt sich aus den Erwägungsgründen 7 und 15 der PNR-Richtlinie, dass die in ihrem Art. 6 Abs. 3 Buchst. a vorgesehene automatisierte Verarbeitung auf das zur Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität absolut Notwendige beschränkt werden und zugleich ein hohes Niveau des Schutzes dieser Grundrechte gewährleisten muss.

187. Außerdem gestattet es, wie die Kommission in Beantwortung einer Frage des Gerichtshofs im Wesentlichen ausgeführt hat, der Wortlaut dieser Bestimmung, wonach die PNR-Zentralstelle die PNR-Daten mit den dort genannten Datenbanken abgleichen ' darf ', dieser Stelle, nach Maßgabe der konkreten Situation eine auf das absolut Notwendige beschränkte Modalität der Verarbeitung zu wählen. In Anbetracht der zur Gewährleistung des Schutzes der in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte erforderlichen Beachtung der Anforderungen an Klarheit und Genauigkeit ist die PNR-Zentralstelle verpflichtet, die in Art. 6 Abs. 3 Buchst. a der PNR-Richtlinie vorgesehene automatisierte Verarbeitung allein auf die Datenbanken zu beschränken, die sich anhand dieser Bestimmung ermitteln lassen. Insoweit ist zwar die darin enthaltene Bezugnahme auf ' maßgebliche ' Datenbanken keiner die erfassten Datenbanken hinreichend klar und genau präzisierenden Auslegung zugänglich. Anders verhält es sich aber bei der Bezugnahme auf ' Datenbanken betreffend Personen oder Gegenstände, nach denen gefahndet wird oder die Gegenstand einer Ausschreibung sind, unter Einhaltung der für solche Datenbanken einschlägigen nationalen, internationalen und Unionsvorschriften '.

188. Daher ist, wie der Generalanwalt im Wesentlichen in Nr. 219 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, Art. 6 Abs. 3 Buchst. a der PNR-Richtlinie im Licht dieser Grundrechte dahin auszulegen, dass die PNR-Zentralstelle die PNR-Daten allein mit den letztgenannten Datenbanken abgleichen darf.

189. Zu den Anforderungen, denen diese Datenbanken genügen müssen, ist festzustellen, dass nach Art. 6 Abs. 4 der PNR-Richtlinie die Vorabüberprüfung anhand im Voraus festgelegter Kriterien gemäß Art. 6 Abs. 3 Buchst. b der Richtlinie in nicht diskriminierender Weise erfolgen muss, dass diese Kriterien zielgerichtet, verhältnismäßig und bestimmt sein müssen und dass sie von den PNR-Zentralstellen aufgestellt und von ihnen in Zusammenarbeit mit den in Art. 7 der Richtlinie genannten zuständigen Behörden regelmäßig überprüft werden müssen. Zwar bezieht sich Art. 6 Abs. 4 der Richtlinie - aufgrund des Verweises auf Art. 6 Abs. 3 Buchst. b - nur auf die Verarbeitung von PNR-Daten anhand im Voraus festgelegter Kriterien, doch er ist im Licht der Art. 7, 8 und 21 der Charta dahin auszulegen, dass die Anforderungen, die er aufstellt, *mutatis mutandis* für den Abgleich dieser Daten mit den in der vorstehenden Randnummer genannten Datenbanken gelten müssen, zumal diese Anforderungen im Wesentlichen denen entsprechen, die in der aus dem Gutachten 1/15

(PNR-Abkommen EU-Kanada) vom 26. Juli 2017 (EU:C:2017:592, Rn. 172) hervorgegangenen Rechtsprechung für den Abgleich von PNR-Daten mit Datenbanken herangezogen wurden.

190. Insoweit ist klarzustellen, dass das Erfordernis des nicht diskriminierenden Charakters der genannten Datenbanken u. a. voraussetzt, dass die Eintragung in Datenbanken betreffend Personen, nach denen gefahndet wird oder die Gegenstand einer Ausschreibung sind, auf objektiven und nicht diskriminierenden Kriterien beruht, die durch die für solche Datenbanken geltenden nationalen, internationalen und unionsrechtlichen Vorschriften festgelegt werden (vgl. entsprechend Urteil vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 78).

191. Um dem Erfordernis zu genügen, dass die im Voraus festgelegten Kriterien zielgerichtet, verhältnismäßig und bestimmt sind, müssen die oben in Rn. 188 genannten Datenbanken außerdem im Zusammenhang mit der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität mit einem - zumindest mittelbaren - objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen betrieben werden.

192. Überdies müssen die gemäß Art. 6 Abs. 3 Buchst. a der PNR-Richtlinie genutzten Datenbanken in Anbetracht der oben in den Rn. 183 und 184 angestellten Erwägungen von den in Art. 7 der Richtlinie genannten zuständigen Behörden verwaltet werden oder, soweit es sich um Unionsdatenbanken und um internationale Datenbanken handelt, von diesen Behörden im Rahmen ihrer Aufgabe der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität betrieben werden. Dies ist bei Datenbanken betreffend Personen oder Gegenstände, nach denen gefahndet wird oder die Gegenstand einer Ausschreibung sind, gemäß den für solche Datenbanken geltenden nationalen, internationalen und unionsrechtlichen Vorschriften der Fall.

ii) Zur Verarbeitung der PNR-Daten anhand im Voraus festgelegter Kriterien

193. Nach Art. 6 Abs. 3 Buchst. b der PNR-Richtlinie darf die PNR-Zentralstelle die PNR-Daten auch anhand im Voraus festgelegter Kriterien abgleichen. Aus Art. 6 Abs. 2 Buchst. a dieser Richtlinie geht hervor, dass die Vorabüberprüfung und damit die Verarbeitung der PNR-Daten anhand im Voraus festgelegter Kriterien im Wesentlichen zur Ermittlung von Personen dient, die möglicherweise an einer terroristischen Straftat oder an schwerer Kriminalität beteiligt sind.

194. Zu den Kriterien, die die PNR-Zentralstelle dabei heranziehen kann, ist zunächst festzustellen, dass sie nach dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 3 Buchst. b der PNR-Richtlinie ‘ im Voraus festgelegt ’ worden sein müssen. Wie der Generalanwalt in Nr. 228 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, steht dieses Erfordernis der Heranziehung von Technologien der künstlichen Intelligenz im Rahmen selbstlernender Systeme (‘ machine learning ’) entgegen, die - ohne menschliche Einwirkung und Kontrolle - den Bewertungsprozess und insbesondere die Bewertungskriterien, auf denen das Ergebnis der Anwendung dieses Prozesses beruht, sowie die Gewichtung der Kriterien ändern können.

195. Darüber hinaus brächte der Rückgriff auf solche Technologien die Gefahr mit sich, dass der nach den Bestimmungen der PNR-Richtlinie erforderlichen individuellen Überprüfung der Treffer und der Rechtmäßigkeitsprüfung die praktische Wirksamkeit genommen wird. Wie

der Generalanwalt in Nr. 228 seiner Schlussanträge im Wesentlichen ausgeführt hat, kann es sich nämlich angesichts der für die Funktionsweise von Technologien der künstlichen Intelligenz kennzeichnenden mangelnden Nachvollziehbarkeit als unmöglich erweisen, den Grund zu erkennen, aus dem ein bestimmtes Programm einen Treffer erzielt hat. Unter diesen Umständen könnte die Nutzung solcher Technologien den Betroffenen auch ihr in Art. 47 der Charta verankertes Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf nehmen, das nach dem 28. Erwägungsgrund der PNR-Richtlinie auf hohem Schutzniveau gewährleistet werden soll, damit insbesondere gerügt werden kann, dass die erzielten Ergebnisse nicht frei von Diskriminierung seien.

196. Was sodann die aus Art. 6 Abs. 4 der PNR-Richtlinie resultierenden Anforderungen betrifft, heißt es dort in Satz 1, dass die Vorabüberprüfung anhand im Voraus festgelegter Kriterien in nicht diskriminierender Weise erfolgt, und in Satz 4 wird hinzugefügt, dass die rassische oder ethnische Herkunft, die politischen Meinungen, die religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, der Gesundheitszustand, das Sexualleben oder die sexuelle Orientierung einer Person unter keinen Umständen als Grundlage für diese Kriterien dienen dürfen.

197. Die Mitgliedstaaten dürfen daher Kriterien, die auf den in der vorstehenden Randnummer genannten Merkmalen beruhen und deren Verwendung zu Diskriminierungen führen kann, nicht als im Voraus festgelegte Kriterien heranziehen. Insoweit ergibt sich aus dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 4 Satz 4 der PNR-Richtlinie, wonach die im Voraus festgelegten Kriterien ‘unter keinen Umständen’ auf diesen Merkmalen beruhen dürfen, dass die Bestimmung sowohl unmittelbare als auch mittelbare Diskriminierungen erfasst. Diese Auslegung wird im Übrigen durch Art. 21 Abs. 1 der Charta bestätigt, in dessen Licht die genannte Bestimmung auszulegen ist und der Diskriminierungen aufgrund dieser Merkmale generell verbietet. Unter diesen Umständen sind die im Voraus festgelegten Kriterien so zu bestimmen, dass ihre Anwendung, auch wenn sie neutral formuliert sind, nicht geeignet ist, Personen mit den geschützten Merkmalen besonders zu benachteiligen.

198. Aus dem in Art. 6 Abs. 4 Satz 2 der PNR-Richtlinie aufgestellten Erfordernis, wonach die im Voraus festgelegten Kriterien zielgerichtet, verhältnismäßig und bestimmt sein müssen, ist abzuleiten, dass die bei der Vorabüberprüfung herangezogenen Kriterien so festzulegen sind, dass sie speziell auf Personen abzielen, bei denen der begründete Verdacht einer Beteiligung an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität im Sinne dieser Richtlinie bestehen könnte. Diese Auslegung wird durch den Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie bestätigt, der darauf abstellt, dass die betreffenden Personen ‘möglicherweise’ ‘an einer’ terroristischen Straftat oder ‘an’ schwerer Kriminalität beteiligt sind. Desgleichen wird im siebten Erwägungsgrund der Richtlinie ausgeführt, dass die Aufstellung und die Anwendung von Prüfkriterien auf terroristische Straftaten und schwere Kriminalität beschränkt werden sollten, ‘für die die Anwendung solcher Kriterien maßgeblich ist’.

199. Um die genannten Personen in dieser Weise zu erfassen, können sich die PNR-Zentralstelle und die zuständigen Behörden - angesichts der mit Kriterien, die auf den in Art. 6 Abs. 4 Satz 4 der PNR-Richtlinie genannten Merkmalen beruhen, verbundenen Gefahr einer Diskriminierung - grundsätzlich nicht auf diese Merkmale stützen. Dagegen können sie, wie die deutsche Regierung in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, u. a. den Besonderheiten des tatsächlichen Verhaltens von Personen im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung von Flugreisen Rechnung tragen, die nach den von den

zuständigen Behörden getroffenen Feststellungen und nach den von ihnen gewonnenen Erfahrungen darauf hindeuten könnten, dass Personen, die sich in dieser Weise verhalten, möglicherweise an terroristischen Straftaten oder an schwerer Kriminalität beteiligt sind.

200. In diesem Kontext sind, wie die Kommission in Beantwortung einer Frage des Gerichtshofs ausgeführt hat, die im Voraus festgelegten Kriterien so zu bestimmen, dass sowohl ‘belastende’ als auch ‘entlastende’ Gesichtspunkte berücksichtigt werden. Dieses Erfordernis kann zur Zuverlässigkeit der Kriterien beitragen und insbesondere ihre Verhältnismäßigkeit sicherstellen, wie es Art. 6 Abs. 4 Satz 2 der PNR-Richtlinie verlangt.

201. Schließlich müssen nach Art. 6 Abs. 4 Satz 3 der PNR-Richtlinie die im Voraus festgelegten Kriterien regelmäßig überprüft werden. Im Rahmen dieser Überprüfung müssen die Kriterien nach Maßgabe der Entwicklung der Bedingungen, die ihre Heranziehung bei der Vorabüberprüfung gerechtfertigt haben, angepasst werden, damit u. a. auf Entwicklungen bei der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität in dem oben in Rn. 157 dargelegten Sinne reagiert werden kann (vgl. entsprechend Urteil vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 82). Bei der Überprüfung muss insbesondere die im Rahmen der Anwendung der im Voraus festgelegten Kriterien gewonnene Erfahrung berücksichtigt werden, um die Zahl ‘falsch positiver’ Ergebnisse so weit wie möglich zu verringern und dadurch dazu beizutragen, dass die Anwendung dieser Kriterien absolut notwendig ist.

iii) Zu den Garantien im Zusammenhang mit der automatisierten Verarbeitung von PNR-Daten

202. Die Beachtung der in Art. 6 Abs. 4 der PNR-Richtlinie aufgestellten Anforderungen an die automatisierte Verarbeitung von PNR-Daten ist nicht nur im Rahmen der Aufstellung und Überprüfung der Datenbanken sowie der in dieser Bestimmung vorgesehenen im Voraus festgelegten Kriterien geboten, sondern auch, wie der Generalanwalt in Nr. 230 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, während des gesamten Prozesses der Verarbeitung dieser Daten.

203. Speziell in Bezug auf die im Voraus festgelegten Kriterien ist zunächst darauf hinzuweisen, dass die PNR-Zentralstelle zwar, wie es im siebten Erwägungsgrund der PNR-Richtlinie heißt, die Prüfkriterien so festlegen muss, dass die Zahl unschuldiger Personen, die fälschlicherweise mit dem durch die Richtlinie geschaffenen System identifiziert werden, auf ein Minimum beschränkt wird. Gemäß Art. 6 Abs. 5 und 6 der Richtlinie muss sie gleichwohl jeden einzelnen Treffer auf nicht automatisierte Art individuell überprüfen, um etwaige ‘falsch positive’ Ergebnisse so weit wie möglich zu erkennen. Außerdem muss sie, ungeachtet dessen, dass sie die Prüfkriterien in nicht diskriminierender Weise festzulegen hat, eine solche Überprüfung durchführen, um etwaige diskriminierende Ergebnisse auszuschließen. Die gleiche Prüfpflicht obliegt der PNR-Zentralstelle beim Abgleich der PNR-Daten mit den Datenbanken.

204. Dabei muss die PNR-Zentralstelle von der Übermittlung der Ergebnisse dieser automatisierten Verarbeitungen an die zuständigen Behörden im Sinne von Art. 7 der PNR-Richtlinie absehen, wenn sie in Anbetracht der oben in Rn. 198 angestellten Erwägungen im Anschluss an die Überprüfung nicht über Anhaltspunkte verfügt, aus denen sich in rechtlich hinreichender Weise der begründete Verdacht einer Beteiligung der mittels der automatisierten Verarbeitungen identifizierten Personen an terroristischen Straftaten oder schwerer

Kriminalität ergibt oder wenn sie über Anhaltspunkte dafür verfügt, dass die genannten Verarbeitungen zu diskriminierenden Ergebnissen führen.

205. Hinsichtlich der von der PNR-Zentralstelle insoweit vorzunehmenden Überprüfungen ergibt sich aus Art. 6 Abs. 5 und 6 der PNR-Richtlinie in Verbindung mit ihren Erwägungsgründen 20 und 22, dass die Mitgliedstaaten klare und präzise Regeln vorsehen müssen, die Leitlinien und einen Rahmen für die von den Bediensteten, die mit der individuellen Überprüfung betraut sind, vorzunehmende Analyse vorgeben, um für die uneingeschränkte Achtung der in den Art. 7, 8 und 21 der Charta verankerten Grundrechte zu sorgen und insbesondere eine dem Diskriminierungsverbot Rechnung tragende kohärente Verwaltungspraxis innerhalb der PNR-Zentralstelle zu gewährleisten.

206. Angesichts der oben in Rn. 106 erwähnten erheblichen Zahl ‘ falsch positiver ’ Ergebnisse müssen sich die Mitgliedstaaten insbesondere vergewissern, dass die PNR-Zentralstelle in klarer und präziser Weise Kriterien für die objektive Überprüfung aufstellt, die es ihren Bediensteten ermöglichen, zum einen zu prüfen, ob und inwieweit ein Treffer (‘ hit ’) tatsächlich eine Person betrifft, die möglicherweise an terroristischen Straftaten oder an schwerer Kriminalität in dem oben in Rn. 157 dargelegten Sinne beteiligt ist und deshalb einer weiteren Überprüfung durch die zuständigen Behörden gemäß Art. 7 der Richtlinie unterzogen werden muss, und zum anderen, ob die in der Richtlinie vorgesehenen automatisierten Verarbeitungen und namentlich die im Voraus festgelegten Kriterien und die herangezogenen Datenbanken keinen diskriminierenden Charakter haben.

207. In diesem Kontext haben die Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass die PNR-Zentralstelle im Einklang mit Art. 13 Abs. 5 der PNR-Richtlinie in Verbindung mit ihrem 37. Erwägungsgrund jede Verarbeitung von PNR-Daten, die im Rahmen der Vorabüberprüfung, einschließlich der individuellen Überprüfung auf nicht automatisierte Art, vorgenommen wird, zum Zweck der Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit und zur Selbstkontrolle dokumentiert.

208. Ferner dürfen die zuständigen Behörden Entscheidungen, aus denen sich eine nachteilige Rechtsfolge oder ein sonstiger schwerwiegender Nachteil für die betroffene Person ergibt, unter keinen Umständen allein auf der Grundlage der automatisierten Verarbeitung der PNR-Daten treffen (Art. 7 Abs. 6 Satz 1 der PNR-Richtlinie); dies bedeutet, dass sie im Rahmen der Vorabüberprüfung dem Ergebnis der individuellen Überprüfung auf nicht automatisierte Art durch die PNR-Zentralstelle Rechnung tragen und ihm gegebenenfalls Vorrang vor dem Ergebnis der automatisierten Verarbeitungen einräumen müssen. Nach Art. 7 Abs. 6 Satz 2 dürfen solche Entscheidungen nicht diskriminierend sein.

209. In diesem Rahmen müssen sich die zuständigen Behörden vergewissern, dass sowohl die automatisierten Verarbeitungen als auch die individuelle Überprüfung rechtmäßig sind und namentlich keinen diskriminierenden Charakter haben.

210. Insbesondere müssen sich die zuständigen Behörden vergewissern, dass der Betroffene - ohne es ihm im Verwaltungsverfahren zwangsläufig zu ermöglichen, von den im Voraus festgelegten Prüfkriterien und den Programmen zu ihrer Anwendung Kenntnis zu erlangen - die Funktionsweise dieser Kriterien und Programme verstehen und deshalb in Kenntnis aller Umstände entscheiden kann, ob er von seinem in Art. 13 Abs. 1 der PNR-Richtlinie garantierten Recht auf Einlegung von Rechtsbehelfen Gebrauch macht, um gegebenenfalls zu rügen, dass die genannten Kriterien rechtswidrig und namentlich

diskriminierend seien (vgl. entsprechend Urteil vom 24. November 2020, *Minister van Buitenlandse Zaken*, C-225/19 und C-226/19, EU:C:2020:951, Rn. 43 und die dort angeführte Rechtsprechung). Das Gleiche muss für die oben in Rn. 206 genannten Kriterien der Überprüfung gelten.

211. Im Rahmen eines gemäß Art. 13 Abs. 1 der PNR-Richtlinie eingelegten Rechtsbehelfs müssen schließlich das Gericht, das mit der Rechtmäßigkeitsprüfung der Entscheidung der zuständigen Behörden betraut ist, sowie, außer in Fällen einer Bedrohung der Sicherheit des Staates, der Betroffene selbst sowohl von allen Gründen als auch von den Beweisen, auf deren Grundlage diese Entscheidung getroffen wurde, Kenntnis erlangen können (vgl. entsprechend Urteil vom 4. Juni 2013, ZZ, C-300/11, EU:C:2013:363, Rn. 54 bis 59), einschließlich der im Voraus festgelegten Prüfkriterien und der Funktionsweise der Programme, mit denen diese Kriterien angewandt werden.

212. Im Übrigen obliegt es nach Art. 6 Abs. 7 bzw. Art. 15 Abs. 3 Buchst. b der PNR-Richtlinie dem Datenschutzbeauftragten und der nationalen Kontrollbehörde, die Kontrolle der Rechtmäßigkeit der von der PNR-Zentralstelle im Rahmen der Vorabüberprüfung vorgenommenen automatisierten Verarbeitungen zu gewährleisten. Diese Kontrolle erstreckt sich insbesondere darauf, dass die Verarbeitungen keinen diskriminierenden Charakter haben. In der erstgenannten Bestimmung heißt es hierzu, dass der Datenschutzbeauftragte Zugang zu sämtlichen von der PNR-Zentralstelle verarbeiteten Daten erhält, wobei sich dieser Zugang zwangsläufig auf die im Voraus festgelegten Kriterien und die von der Zentralstelle genutzten Datenbanken erstrecken muss, damit der vom Datenschutzbeauftragten nach dem 37. Erwägungsgrund der Richtlinie zu gewährleistende wirksame und weitreichende Datenschutz sichergestellt ist. Desgleichen können sich auch die von der nationalen Kontrollstelle nach der letztgenannten Bestimmung durchgeführten Ermittlungen, Inspektionen und Audits auf die im Voraus festgelegten Kriterien und die Datenbanken beziehen.

213. Nach alledem lassen sich die Bestimmungen der PNR-Richtlinie über die Vorabüberprüfung der PNR-Daten gemäß Art. 6 Abs. 2 Buchst. a der Richtlinie in einer Weise auslegen, die mit den Art. 7, 8 und 21 der Charta im Einklang steht und die Grenzen des absolut Notwendigen einhält.

6) Zur nachträglichen Zurverfügungstellung und Überprüfung der PNR-Daten

214. Nach Art. 6 Abs. 2 Buchst. b der PNR-Richtlinie können die PNR-Daten ferner den zuständigen Behörden auf deren Anfrage zur Verfügung gestellt und nach der planmäßigen Ankunft in einem Mitgliedstaat oder nach dem Abflug von dort überprüft werden.

215. Zu den Voraussetzungen, unter denen eine solche Zurverfügungstellung und eine solche Überprüfung stattfinden können, ergibt sich aus dem Wortlaut dieser Bestimmung, dass die PNR-Zentralstelle die PNR-Daten verarbeiten darf, um ‘ im Einzelfall ... auf einer hinreichenden Grundlage gebührend begründete Anfragen ’ der zuständigen Behörden hinsichtlich der Zurverfügungstellung und Verarbeitung dieser Daten ‘ in besonderen Fällen zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität ’ zu beantworten. Für den Fall, dass die Anfrage nach Ablauf einer Frist von sechs Monaten ab der Übermittlung der PNR-Daten an die PNR-Zentralstelle erfolgt - so dass nach Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie alle PNR-Daten durch Unkenntlichmachung bestimmter Datenelemente depersonalisiert werden -, bestimmt Art. 12

Abs. 3 der Richtlinie, dass die Offenlegung der vollständigen PNR-Daten - d. h. einer nicht depersonalisierten Fassung - nur zulässig ist, wenn zum einen berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass dies für die Zwecke des Art. 6 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie erforderlich ist, und es zum anderen durch eine Justizbehörde oder eine andere nationale Behörde, die dafür nach nationalem Recht zuständig ist, genehmigt wird.

216. Insoweit ergibt sich zunächst schon aus dem Wortlaut von Art. 6 Abs. 2 Buchst. b der PNR-Richtlinie, dass die PNR-Zentralstelle nicht systematisch die PNR-Daten aller Fluggäste zur Verfügung stellen und nachträglich überprüfen darf, sondern nur ‘ im Einzelfall ’ Anfragen hinsichtlich solcher Verarbeitungen ‘ in besonderen Fällen ’ beantworten kann. Da in dieser Bestimmung von ‘ besonderen Fällen ’ die Rede ist, müssen sich die Verarbeitungen allerdings nicht unbedingt auf die PNR-Daten eines einzigen Fluggasts beschränken, sondern können sich, wie die Kommission in Beantwortung einer Frage des Gerichtshofs ausgeführt hat, auch auf eine größere Zahl von Personen beziehen, sofern die betreffenden Personen eine Reihe gemeinsamer Merkmale aufweisen, die es erlauben, sie für die Zwecke der begehrten Zurverfügungstellung und Überprüfung zusammen als ‘ besonderen Fall ’ anzusehen.

217. Was sodann die materiellen Voraussetzungen dafür betrifft, dass die PNR-Daten von Fluggästen zur Verfügung gestellt und nachträglich überprüft werden dürfen, beziehen sich Art. 6 Abs. 2 Buchst. b und Art. 12 Abs. 3 Buchst. a der PNR-Richtlinie zwar auf ‘ gebührend begründete Anfragen ’ bzw. auf einen ‘ berechtigten Grund ’, ohne die Art dieser Gründe ausdrücklich zu präzisieren, doch ergibt sich schon aus dem Wortlaut der erstgenannten Bestimmung, der auf die in Art. 1 Abs. 2 der Richtlinie angegebenen Zwecke Bezug nimmt, dass die nachträgliche Zurverfügungstellung und Überprüfung der PNR-Daten nur erfolgen dürfen, um zu prüfen, ob Anhaltspunkte für eine mögliche Beteiligung der betreffenden Personen an terroristischen Straftaten oder an schwerer Kriminalität mit einem - zumindest mittelbaren - objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen bestehen (siehe oben, Rn. 157).

218. Im Rahmen des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems betreffen die Zurverfügungstellung und die Verarbeitung von PNR-Daten gemäß Art. 6 Abs. 2 Buchst. b der PNR-Richtlinie die Daten von Personen, die bereits vor ihrer planmäßigen Ankunft in dem betreffenden Mitgliedstaat oder vor ihrem Abflug von dort Gegenstand einer Vorabüberprüfung waren. Außerdem wird sich eine Anfrage zwecks nachträglicher Überprüfung vor allem auf Personen beziehen, deren PNR-Daten den zuständigen Behörden im Anschluss an die Vorabüberprüfung nicht übermittelt wurden, da sich keine Anhaltspunkte für ihre mögliche Beteiligung an terroristischen Straftaten oder an schwerer Kriminalität mit einem - zumindest mittelbaren - objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen ergeben hatten. Unter diesen Umständen müssen die Zurverfügungstellung und die Verarbeitung dieser Daten zum Zweck ihrer nachträglichen Überprüfung auf neue Umstände gestützt werden, die eine solche Verwendung rechtfertigen (vgl. in diesem Sinne Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 200 und die dort angeführte Rechtsprechung).

219. Was die Art der Umstände betrifft, die eine Zurverfügungstellung und Verarbeitung von PNR-Daten zum Zweck ihrer nachträglichen Überprüfung rechtfertigen können, so muss sich nach ständiger Rechtsprechung die betreffende Regelung, sei es die Unionsregelung oder eine nationale Vorschrift zu ihrer Umsetzung, bei der Festlegung der Umstände und Voraussetzungen, unter denen den zuständigen nationalen Behörden Zugriff auf die fraglichen Daten zu gewähren ist, auf objektive Kriterien stützen, denn ein allgemeiner Zugang zu allen gespeicherten Daten kann unabhängig davon, ob irgendein - zumindest

mittelbarer - Zusammenhang mit dem verfolgten Ziel besteht, nicht als auf das absolut Notwendige beschränkt angesehen werden. Insoweit darf im Zusammenhang mit dem Ziel, die Kriminalität zu bekämpfen, Zugriff grundsätzlich nur auf die Daten von Personen gewährt werden, die im Verdacht stehen, eine schwere Straftat zu planen, zu begehen oder begangen zu haben oder auf irgendeine Weise in eine solche Straftat verwickelt zu sein. Allerdings kann in besonderen Situationen wie etwa solchen, in denen vitale Interessen der nationalen Sicherheit, der Landesverteidigung oder der öffentlichen Sicherheit durch terroristische Aktivitäten bedroht sind, auch Zugriff auf die Daten anderer Personen gewährt werden, wenn es objektive Anhaltspunkte dafür gibt, dass diese Daten in einem konkreten Fall einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung derartiger Aktivitäten leisten könnten (Urteile vom 2. März 2021, *Prokuratuur* [Voraussetzungen für den Zugang zu Daten über die elektronische Kommunikation], C-746/18, EU:C:2021:152, Rn. 50 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 105).

220. Daher sind die Wendungen ‘ gebührend begründete Anfragen ’ und ‘ berechtigter Grund ’ in Art. 6 Abs. 2 Buchst. b bzw. Art. 12 Abs. 3 Buchst. a der PNR-Richtlinie im Licht der Art. 7 und 8 der Charta dahin auszulegen, dass sie sich auf objektive Anhaltspunkte beziehen, die geeignet sind, den begründeten Verdacht einer irgendwie gearteten Beteiligung der betreffenden Person an schwerer Kriminalität zu wecken, die - zumindest mittelbar - einen objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen aufweist, während dieses Erfordernis bei terroristischen Straftaten, die einen solchen Zusammenhang aufweisen, erfüllt ist, wenn es objektive Anhaltspunkte dafür gibt, dass die PNR-Daten in einem konkreten Fall einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung derartiger Straftaten leisten könnten.

221. Was schließlich die das Verfahren betreffenden Voraussetzungen für die Zurverfügungstellung und die Verarbeitung von PNR-Daten zum Zweck ihrer nachträglichen Überprüfung angeht, verlangt Art. 12 Abs. 3 Buchst. b der PNR-Richtlinie für den Fall einer Anfrage, die nach Ablauf einer Frist von sechs Monaten ab der Übermittlung der PNR-Daten an die PNR-Zentralstelle erfolgt - so dass nach Art. 12 Abs. 2 die PNR-Daten durch Unkenntlichmachung der dort genannten Datenelemente depersonalisiert wurden -, dass die Offenlegung der vollständigen PNR-Daten, d. h. die Übermittlung einer nicht depersonalisierten Fassung, durch eine Justizbehörde oder eine andere nationale Behörde, die dafür nach nationalem Recht zuständig ist, genehmigt wird. In diesem Kontext haben die genannten Behörden die Begründetheit der Anfrage in vollem Umfang zu prüfen; ihre Prüfung muss sich insbesondere darauf erstrecken, ob die zur Stützung der Anfrage vorgelegten Beweise geeignet sind, die in der vorstehenden Randnummer genannte materielle Voraussetzung des Vorliegens eines ‘ berechtigten Grundes - zu untermauern.

222. Für den Fall, in dem die nachträgliche Zurverfügungstellung und Überprüfung der PNR-Daten vor Ablauf der Frist von sechs Monaten nach ihrer Übermittlung angefragt werden, sieht Art. 6 Abs. 2 Buchst. b der PNR-Richtlinie zwar eine solche das Verfahren betreffende Voraussetzung nicht ausdrücklich vor. Bei der Auslegung der genannten Bestimmung ist jedoch der 25. Erwägungsgrund der PNR-Richtlinie zu berücksichtigen, aus dem hervorgeht, dass der Unionsgesetzgeber mit dieser das Verfahren betreffenden Voraussetzung für den Zugang zu PNR-Daten in einer Form, die eine unmittelbare Identifizierung der betroffenen Person ermöglicht, „das höchste Datenschutzniveau ... gewährleisten“ wollte. Jede Anfrage zwecks nachträglicher Zurverfügungstellung und Überprüfung geht aber mit einem solchen Zugang zu diesen Daten einher, unabhängig davon, ob die Anfrage vor Ablauf der Sechsmonatsfrist nach Übermittlung der PNR-Daten an die PNR-Zentralstelle oder nach deren Ablauf gestellt wird.

223. Um in der Praxis die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte in dem durch die PNR-Richtlinie geschaffenen System und insbesondere die oben in den Rn. 218 und 219 genannten Bedingungen zu gewährleisten, ist es insbesondere unabdingbar, dass die Zurverfügungstellung der PNR-Daten zum Zweck einer nachträglichen Überprüfung grundsätzlich - außer in hinreichend begründeten Eilfällen - einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle unterworfen wird und dass die Entscheidung dieses Gerichts oder dieser Stelle im Anschluss an einen mit Gründen versehenen Antrag ergeht, der von den zuständigen Behörden insbesondere im Rahmen von Verfahren zur Verhütung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten gestellt wird. In hinreichend begründeten Eilfällen muss die Kontrolle kurzfristig erfolgen (vgl. entsprechend Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 202 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie Urteil vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 110).

224. Unter diesen Umständen muss das in Art. 12 Abs. 3 Buchst. b der PNR-Richtlinie für Anfragen zwecks Zurverfügungstellung der PNR-Daten, die nach Ablauf der Sechsmonatsfrist ab der Übermittlung dieser Daten an die PNR-Zentralstelle gestellt werden, vorgesehene Erfordernis einer vorherigen Kontrolle *mutatis mutandis* gelten, wenn die Anfrage vor Ablauf dieser Frist gestellt wird.

225. Überdies geht zwar aus Art. 12 Abs. 3 Buchst. b der PNR-Richtlinie nicht ausdrücklich hervor, welchen Anforderungen die mit der vorherigen Kontrolle betraute Behörde genügen muss. Nach ständiger Rechtsprechung muss diese Behörde jedoch, um sicherzustellen, dass sich der mit einem Zugang zu personenbezogenen Daten verbundene Eingriff in die durch die Art. 7 und 8 der Charta garantierten Grundrechte auf das absolut Notwendige beschränkt, über alle Befugnisse verfügen und alle Garantien aufweisen, die erforderlich sind, um zu gewährleisten, dass die verschiedenen einander gegenüberstehenden Interessen und Rechte miteinander in Einklang gebracht werden. Speziell im Fall strafrechtlicher Ermittlungen verlangt eine solche Kontrolle, dass die Behörde in der Lage ist, für einen gerechten Ausgleich zwischen den Interessen, die sich aus den Erfordernissen der Ermittlungen im Rahmen der Kriminalitätsbekämpfung ergeben, und den Grundrechten auf Achtung des Privatlebens und auf den Schutz personenbezogener Daten der Personen, auf deren Daten zugegriffen wird, zu sorgen (Urteil vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 107 und die dort angeführte Rechtsprechung).

226. Hierzu muss eine solche Behörde über eine Stellung verfügen, die es ihr erlaubt, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben objektiv und unparteiisch zu handeln, ohne jede Einflussnahme von außen. Das Erfordernis der Unabhängigkeit gebietet, dass es sich bei ihr um eine andere Stelle als die den Zugang zu den Daten begehrende Behörde handelt, damit diese Stelle in der Lage ist, ihre Kontrolle objektiv und unparteiisch, geschützt vor jeder Einflussnahme von außen, auszuüben. Im strafrechtlichen Bereich impliziert das Erfordernis der Unabhängigkeit insbesondere, dass die mit der vorherigen Kontrolle betraute Behörde zum einen nicht an der Durchführung des fraglichen Ermittlungsverfahrens beteiligt ist und zum anderen eine Position der Neutralität gegenüber den Beteiligten am Strafverfahren hat (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 108 und die dort angeführte Rechtsprechung).

227. Folglich lassen sich die Bestimmungen der PNR-Richtlinie über die nachträgliche Zurverfügungstellung und Überprüfung der PNR-Daten gemäß Art. 6 Abs. 2 Buchst. b der

Richtlinie in einer Weise auslegen, die mit den Art. 7 und 8 sowie mit Art. 52 Abs. 1 der Charta im Einklang steht und die Grenzen des absolut Notwendigen einhält ».

B.59.2. Aus diesem Urteil geht hervor, dass der Gerichtshof der Europäischen Union mehrere Klarstellungen zur Auslegung der verschiedenen Verarbeitungen von PNR-Daten vornimmt, damit diese mit den Artikeln 7 und 8 sowie Artikel 52 Absatz 1 der Charta im Einklang stehen und damit die Grenzen des « absolut Notwendigen » einhalten.

Zunächst darf die PNR-Zentralstelle, was die Vorabüberprüfung der PNR-Daten betrifft, die das Ziel hat, die Personen zu ermitteln, die vor ihrer Ankunft oder ihrer Abreise genauer überprüft werden sollten, und die in einem ersten Schritt mittels automatisierter Verarbeitungen durchgeführt wird, diese Daten nur mit Datenbanken betreffend Personen oder Gegenstände, nach denen gefahndet wird oder die Gegenstand einer Ausschreibung sind, abgleichen. Diese Datenbanken müssen nichtdiskriminierend sein und von den zuständigen Behörden im Zusammenhang mit der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität, die einen – zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen aufweisen, betrieben werden (Randnrn. 186 bis 191).

Was sodann die im Voraus festgelegten Kriterien betrifft, auf denen die Vorabüberprüfung beruht, darf die PNR-Zentralstelle keine Technologien der künstlichen Intelligenz im Rahmen selbstlernender Systeme (*machine learning*) heranziehen, die – ohne menschliche Einwirkung und Kontrolle – den Bewertungsprozess und insbesondere die Bewertungskriterien, auf denen das Ergebnis der Anwendung dieses Prozesses beruht, sowie die Gewichtung dieser Kriterien ändern können. Diese Kriterien müssen so festgelegt werden, dass ihre Anwendung speziell auf Personen abzielt, bei denen der begründete Verdacht einer Beteiligung an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität bestehen könnte, und dass sowohl « belastende » als auch « entlastende » Gesichtspunkte berücksichtigt werden und dass sie zugleich nicht zu unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierungen führen (Randnrn. 194 bis 200).

Um die Fehlerquote durch « falsch positive » Ergebnisse, die zwangsläufig durch eine automatisierte Verarbeitung generiert werden, zu begrenzen, ist es wesentlich, dass die PNR-Zentralstelle in einem zweiten Schritt eine individuelle Überprüfung auf andere, nicht automatisierte Art nach klaren und präzisen Regeln vornimmt, die Leitlinien und einen Rahmen für die von den Bediensteten der PNR-Zentralstelle, die mit der individuellen Überprüfung

betraut sind, vorzunehmende Analyse vorgeben, um für eine dem Diskriminierungsverbot Rechnung tragende kohärente Verwaltungspraxis innerhalb der PNR-Zentralstelle zu sorgen (Randnrn. 178 bis 180). Insbesondere müssen sich die Mitgliedstaaten vergewissern, dass die PNR-Zentralstelle Kriterien für die objektive Überprüfung aufstellt, die es ihren Bediensteten ermöglichen, zum einen zu prüfen, ob und inwieweit ein Treffer (*hit*) tatsächlich eine Person betrifft, die möglicherweise an terroristischen Straftaten oder an schwerer Kriminalität beteiligt ist, und zum anderen, ob die automatisierten Verarbeitungen keinen diskriminierenden Charakter haben (Randnrn. 203 bis 209). Die PNR-Zentralstelle muss jede Verarbeitung von PNR-Daten, die im Rahmen der Vorabüberprüfung, einschließlich der individuellen Überprüfung auf nicht automatisierte Art, vorgenommen wird, zum Zweck der Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit und zur Selbstkontrolle dokumentieren (Randnr. 207).

Die zuständigen Behörden müssen sich auch vergewissern, dass der Betroffene die Funktionsweise der im Voraus festgelegten Prüfkriterien und Programme zu ihrer Anwendung verstehen und deshalb in Kenntnis aller Umstände entscheiden kann, ob er von seinem Recht auf Einlegung von Rechtsbehelfen Gebrauch macht, in dessen Rahmen das Gericht, das mit der Rechtmäßigkeitsprüfung der Entscheidung der zuständigen Behörden betraut ist, sowie, außer in Fällen einer Bedrohung der Sicherheit des Staates, der Betroffene selbst sowohl von allen Gründen als auch von den Beweisen, auf deren Grundlage diese Entscheidung getroffen wurde, Kenntnis erlangen können, einschließlich der im Voraus festgelegten Prüfkriterien und der Funktionsweise der Programme, mit denen diese Kriterien angewandt werden (Randnrn. 210 bis 211).

Was schließlich die nachträgliche Zurverfügungstellung und Überprüfung der PNR-Daten betrifft, das heißt nach der Ankunft oder der Abreise der betroffenen Person, ist der Gerichtshof der Europäischen Union der Auffassung, dass sie nur auf der Grundlage neuer Umstände und objektiver Anhaltspunkte vorgenommen werden dürfen, die entweder geeignet sind, den begründeten Verdacht einer Beteiligung dieser Person an schwerer Kriminalität zu wecken, die - zumindest mittelbar - einen objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Passagieren aufweist, oder wenn es objektive Anhaltspunkte dafür gibt, dass diese Daten in einem konkreten Fall einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung terroristischer Straftaten, die einen solchen Zusammenhang aufweisen, leisten könnten (Randnrn. 217 bis 220). Die Zurverfügungstellung von PNR-Daten zum Zweck einer solchen nachträglichen Überprüfung muss grundsätzlich - außer in hinreichend begründeten Eilfällen - auf einen mit Gründen

versehenen Antrag der zuständigen Behörden einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle unterworfen werden, und zwar unabhängig davon, ob dieser Antrag vor oder nach Ablauf der Sechsmonatsfrist ab der Übermittlung dieser Daten an die PNR-Zentralstelle gestellt wurde (Randnrn. 221 bis 226).

B.59.3. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass die Vereinbarkeit der PNR-Richtlinie mit den Artikeln 7 und 8 der Charta der Grundrechte und mit den Anforderungen des absolut Notwendigen von der Einhaltung der verschiedenen in B.59.2 aufgezählten Garantien abhängt, die sich aus der vom Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 gelieferten konformen Auslegung ergeben. Die Vereinbarkeit von nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der PNR-Richtlinie mit den Artikeln 7 und 8 der Charta der Grundrechte und mit den Anforderungen des absolut Notwendigen hängt daher von den gleichen Bedingungen ab.

B.59.4. Die Vereinbarkeit des vom Gesetz vom 25. Dezember 2016 eingerichteten Systems mit den verschiedenen im Klagegrund erwähnten Referenznormen erfordert es daher, das Gesetz vom 25. Dezember 2016 dahin auszulegen, dass es die in B.59.2 aufgezählten Garantien einbezieht, die zur Umsetzung der PNR-Richtlinie gehören, wie sie vom Gerichtshof der Europäischen Union ausgelegt wurde.

Es obliegt der PNR-Zentralstelle und den verschiedenen betroffenen Behörden, für die Einhaltung dieser Garantien bei der Umsetzung des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 zu sorgen.

a) Die Verwaltung der Passagierdatenbank durch die PNR-Zentralstelle (Artikel 12 bis 16)

B.60.1. Nach Artikel 5 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erhebt und übermittelt jedes Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen die Daten zu den in das nationale Hoheitsgebiet, aus dem nationalen Hoheitsgebiet oder durch das nationale Hoheitsgebiet beförderten Passagieren, über die es verfügt, damit sie in der in Artikel 15 dieses Gesetzes erwähnten Passagierdatenbank gespeichert werden. Aufgrund von Artikel 6 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 teilen die Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen den

betreffenden Personen mit, dass ihre Daten der PNR-Zentralstelle übermittelt werden und später zu den in Artikel 8 desselben Gesetzes erwähnten Zwecken verarbeitet werden können.

Diese Passagierdatenbank wird von der PNR-Zentralstelle verwaltet, die innerhalb des Föderalen Öffentlichen Dienstes Inneres geschaffen wird (Artikel 12). Die PNR-Zentralstelle ist verantwortlich für die Erhebung, Aufbewahrung und Verarbeitung der Passagierdaten sowie die Verwaltung der Passagierdatenbank und den Austausch der Daten und Ergebnisse ihrer Verarbeitung mit den PNR-Zentralstellen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union und Europol (Artikel 13). Die PNR-Zentralstelle setzt sich zusammen aus einem leitenden Beamten, dem ein Unterstützungsdienst beisteht, und entsandten Mitgliedern der zuständigen Dienste (Artikel 14).

Der königliche Erlass vom 21. Dezember 2017 « zur Ausführung des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 über die Verarbeitung von Passagierdaten und zur Festlegung verschiedener Bestimmungen in Bezug auf die PNR-Zentralstelle und den Datenschutzbeauftragten » (nachstehend: königlicher Erlass vom 21. Dezember 2017) definiert unter anderem die Modalitäten der Zusammensetzung und Organisation der PNR-Zentralstelle.

B.60.2. Gemäß Artikel 15 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 wird eine vom Föderalen Öffentlichen Dienst Inneres verwaltete Passagierdatenbank geschaffen, in der die Passagierdaten gespeichert werden. Der leitende Beamte der PNR-Zentralstelle ist der für die Verarbeitung Verantwortliche der Passagierdaten im Sinne von Artikel 26 Nr. 8 des Gesetzes vom 30. Juli 2018 « über den Schutz natürlicher Personen hinsichtlich der Verarbeitung personenbezogener Daten » (Artikel 15 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, abgeändert durch das Gesetz vom 2. Mai 2019).

Die aufgrund des vorliegenden Gesetzes vorgenommenen Verarbeitungen der Passagierdaten unterliegen dem vorerwähnten Gesetz vom 30. Juli 2018 (Artikel 15 § 4 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, abgeändert durch das Gesetz vom 2. Mai 2019).

Im Rahmen der in Artikel 8 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Zwecke ist die Passagierdatenbank der PNR-Zentralstelle direkt zugänglich für die in den Artikeln 24 bis 27 desselben Gesetzes erwähnten Verarbeitungen gemäß den Bestimmungen von Kapitel 9

(Artikel 16). In Kapitel 9 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, das die Artikel 18 bis 23 umfasst, sind die Aufbewahrungsfristen der Passagierdaten vorgesehen.

Ein Vereinbarungsprotokoll, das der Umsetzung der technischen Sicherungs- und Zugriffsmodalitäten dient, wird vom leitenden Beamten der PNR-Zentralstelle und den zuständigen Diensten nach Absprache mit dem Datenschutzbeauftragten und nach Stellungnahme der für die Aufsicht über die Verarbeitung personenbezogener Daten zuständigen Behörde abgeschlossen (Artikel 17, ersetzt durch das Gesetz vom 15. Juli 2018).

B.60.3. In Bezug auf die Schaffung der Passagierdatenbank ist in den Vorarbeiten erläutert:

« Le premier paragraphe prévoit la création d'une Banque de données des passagers. En effet, pour traiter et analyser les données des passagers visées à l'article 9, il est nécessaire de les traiter dans une banque de données spécifique, afin de pouvoir les structurer, les exploiter et les détruire après un délai déterminé.

Étant donné que le but ultime du traitement des données consiste à assurer la sécurité des citoyens, la banque de données est gérée par le SPF Intérieur. Le fonctionnaire dirigeant est désigné comme responsable du traitement de cette banque de données tel que visé à l'article 1er, § 4, de la Loi sur la Protection des données à caractère personnel. Il sera par conséquent responsable, dans le cadre établi par la loi, de la rédaction et du suivi des plans stratégiques pour le traitement des données et déterminera les moyens nécessaires pour atteindre ses objectifs stratégiques » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, S. 24).

B.61.1. Durch die Schaffung einer Passagierdatenbank, mit deren Verwaltung die PNR-Zentralstelle beauftragt ist, regelt das Gesetz vom 25. Dezember 2016 eine zentrale Speicherung der Passagierdaten unter der Verantwortung der PNR-Zentralstelle mit zahlreichen Garantien in Bezug auf die Sicherung, den Zugriff auf und die Speicherung von diesen Daten und indem die Datenverarbeitungen, die von der PNR-Zentralstelle im Rahmen der in Artikel 8 § 1 erwähnten Zwecke vorgenommen werden dürfen, eingeschränkt werden. Durch die präzise Benennung des Speicherortes dieser Daten ermöglicht es die Schaffung einer solchen Datenbank, den Datenfluss zu begrenzen.

Auch wenn sie nicht ausdrücklich durch die PNR-Richtlinie vorgesehen ist, stellt die Schaffung einer Passagierdatenbank, die mit den in B.60 genannten Garantien versehen ist, ein wesentliches Element des Systems dar, das durch die PNR-Richtlinie, die das Gesetz vom 25. Dezember 2016 umsetzt, eingeführt wurde.

B.61.2.1. Wie in B.60.1 erwähnt, setzt sich die PNR-Zentralstelle zusammen aus einem leitenden Beamten, dem ein Unterstützungsdienst beisteht, und entsandten Mitgliedern der zuständigen Dienste, die in Artikel 14 § 1 Absatz 1 Nr. 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 aufgezählt sind, das heißt (a) der im Gesetz vom 7. Dezember 1998 zur Organisation eines auf zwei Ebenen strukturierten integrierten Polizeidienstes erwähnten Polizeidienste, (b) der im Grundlagengesetz vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste erwähnten Staatssicherheit, (c) des im Grundlagengesetz vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste erwähnten Allgemeinen Nachrichten- und Sicherheitsdienstes und (d) der Enquetendienste, Ermittlungsdienste und Dienste der Generalverwaltung Zoll und Akzisen, die mit der Aufsicht, Kontrolle und Feststellung beauftragt sind.

Der leitende Beamte der PNR-Zentralstelle hat die letztendliche Verantwortung für die Aufgaben und Aufträge, mit denen das Gesetz die PNR-Zentralstelle beauftragt, und trifft zu diesem Zweck die notwendigen Entscheidungen (Artikel 3 des königlichen Erlasses vom 21. Dezember 2017); er muss Inhaber einer nationalen und EU-Sicherheitsermächtigung der Stufe « STRENG GEHEIM » gemäß dem Gesetz vom 11. Dezember 1998 sein (Artikel 11 Absatz 1 des königlichen Erlasses vom 21. Dezember 2017).

Bei ihrem Amtsantritt müssen die Mitglieder des Unterstützungsdienstes Inhaber einer nationalen und EU-Sicherheitsermächtigung mindestens der Stufe « GEHEIM » gemäß dem Gesetz vom 11. Dezember 1998 sein (Artikel 11 Absatz 2 des königlichen Erlasses vom 21. Dezember 2017).

Während ihrer Entsendung unterliegen die Mitglieder der zuständigen Dienste der funktionellen und hierarchischen Amtsgewalt des leitenden Beamten der PNR-Zentralstelle (Artikel 14 § 1 Absatz 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016). Diese entsandten Mitglieder werden auf der Grundlage ihres Profils ausgewählt und müssen ein Gespräch vor einer Kommission aus drei Personen führen, der der leitende Beamte der PNR-Zentralstelle vorsteht und die nach dem Gespräch eine begründete Einstufung der Bewerber erstellt, auf deren Grundlage die entsandten Mitglieder benannt werden (Artikel 12 des königlichen Erlasses vom 21. Dezember 2017). Zum Zeitpunkt seiner Benennung muss das entsandte Mitglied insbesondere im Hinblick auf die Aufträge der PNR-Zentralstelle über eine einschlägige

Erfahrung von mindestens drei Jahren verfügen und sich bereit zeigen, sich bei der Analyse der Passagier-Daten und bei der Zusammenarbeit mit den zuständigen Diensten einzubringen (Artikel 13 Nr. 3 des königlichen Erlasses vom 21. Dezember 2017), und Inhaber einer nationalen und EU-Sicherheitsermächtigung mindestens der Stufe « GEHEIM » gemäß dem Gesetz vom 11. Dezember 1998 sein (Artikel 14 des königlichen Erlasses vom 21. Dezember 2017).

B.61.2.2. Die Zusammensetzung der PNR-Zentralstelle und die Definition der « zuständigen Dienste » bieten Garantien der Fachkompetenz und der Vertraulichkeit bezüglich der Verwaltung der Passagierdatenbank im Hinblick auf die ausschließlichen Zwecke, die strikt auf die Zwecke der Verhütung, Aufdeckung sowie der Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität beschränkt sind, unter Bezugnahme auf die abschließend in Anhang II der PNR-Richtlinie aufgezählten Kategorien von Straftaten, die einen - zumindest mittelbaren - objektiven Zusammenhang mit der betreffenden Beförderung aufweisen. Dies gilt ebenfalls, sofern Mitglieder der Staatssicherheit und des Allgemeinen Nachrichten- und Sicherheitsdienstes in die PNR-Zentralstelle entsandt werden. Das, was in B.52 bezüglich des Zwecks der Beaufsichtigung der erwähnten Aktivitäten durch die Nachrichten- und Sicherheitsdienste, der in Artikel 8 § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnt ist, geurteilt wurde, ändert nichts an dieser Feststellung.

Bei den Mitgliedern der vorerwähnten Dienste kann nämlich davon ausgegangen werden, dass sie über eine umfassende Fachkompetenz im Bereich der Bekämpfung der Kriminalität verfügen, und daher die erforderlichen Kompetenzen besitzen, um die in der PNR-Richtlinie abschließend aufgezählten Zwecke zu verfolgen. Es geht außerdem aus dem Vorstehenden hervor, dass die entsandten Bediensteten auf der Grundlage eines direkt mit der Verwaltung der Passagierdatenbank zusammenhängenden Profils ausgewählt und benannt werden und dass sie ihre Aufgaben in diesem Rahmen allein unter der funktionellen und hierarchischen Amtsgewalt des leitenden Beamten der PNR-Zentralstelle wahrnehmen.

Wenn diese Bediensteten ihre Aufgaben zur Verwaltung der Passagierdatenbank wahrnehmen, dürfen sie daher ihre Aufgaben nur für die Verarbeitung zu allein den Zwecken, die nach der PNR-Richtlinie zulässig sind, wahrnehmen.

B.61.3. In Anbetracht des in B.61.2.2 Erwähnten und angesichts der verschiedenen in B.60 aufgeführten Garantien, mit denen die Schaffung und Verwaltung der Passagierdatenbank einhergeht, ist diese Maßnahme nicht unverhältnismäßig.

b) Die Verarbeitung von Passagierdaten im Rahmen der Vorabüberprüfung der Passagiere (Artikel 24 bis 26)

B.62.1. Artikel 16 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 sieht vor, dass die Passagierdaten im Rahmen der in Artikel 8 § 1 erwähnten Zwecke Gegenstand der in den Artikeln 24 bis 27 erwähnten Verarbeitungen sind.

Die Artikel 24 bis 26 betreffen die Verarbeitung von Passagierdaten im Rahmen der Vorabüberprüfung der Passagiere.

B.62.2. Gemäß Artikel 24 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 werden die Passagierdaten im Hinblick auf die Durchführung einer Vorabüberprüfung der Passagiere vor ihrer Ankunft im nationalen Hoheitsgebiet, ihrer Abreise aus dem nationalen Hoheitsgebiet oder ihrer Durchreise durch das nationale Hoheitsgebiet verarbeitet, um diejenigen Personen zu ermitteln, die genauer überprüft werden müssen (Artikel 24 § 1).

In den Vorarbeiten zum Gesetzes vom 25. Dezember 2016 heißt es:

« L'article 24 concerne l'évaluation (pré-screening) du risque représenté par les passagers. Il s'agit d'évaluer la menace potentielle et de déterminer quels passagers présentent un intérêt pour l'exercice de leurs missions ou par exemple nécessitent une mesure à prendre (exécution d'un mandat d'arrêt, fouille,...).

Cette évaluation préalable s'applique avant l'arrivée, le transit ou le départ du territoire national » (ebenda, S. 28).

B.62.3.1. Die Vorabüberprüfung erfolgt auf zwei Wegen: einerseits die Korrelation der Passagierdaten mit den Datenbanken und andererseits die Korrelation der Daten mit im Voraus festgelegten Kriterien.

Diese Überprüfung beruht auf einem Treffer aus einer Korrelation zwischen den Passagierdaten und:

- den von den zuständigen Diensten verwalteten Datenbanken und den von der PNR-Zentralstelle im Voraus festgelegten Überprüfungskriterien im Rahmen der Zwecke, die in Artikel 8 § 1 Nr. 1, 2, 4 und 5 erwähnt sind oder sich auf Bedrohungen beziehen, die in den Artikeln 8 Nr. 1 Buchstabe *a), b), c), d), f), g)* und 11 § 2 des Gesetzes vom 30. November 1998 aufgeführt sind (Artikel 24 § 2, ersetzt durch das Gesetz vom 15. Juli 2018); für diese Zwecke sind alle in Artikel 9 erwähnten Passagierdaten zugänglich (Artikel 26 § 2, ersetzt durch das Gesetz vom 15. Juli 2018);

- den von den zuständigen Diensten verwalteten Datenbanken im Rahmen der in Artikel 8 § 1 Nr. 3 erwähnten Zwecke (Artikel 24 § 3). Für diesen Zweck sind nur die in Artikel 9 § 1 Nr. 18 erwähnten Passagierdaten, die sich auf die Person(en) beziehen, für die sich ein Treffer ergeben hat, zugänglich (Artikel 26 § 1).

Der Treffer wird innerhalb von vierundzwanzig Stunden nach Eingang der automatisierten Mitteilung des Treffers von der PNR-Zentralstelle validiert (Artikel 24 § 4). Ab dieser Validierung sorgt der zuständige Dienst, von dem der Treffer herkommt, schnellstmöglich für die weitere Bearbeitung (Artikel 24 § 5).

Schließlich wurde Artikel 24 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 aufgrund von Artikel 5 des Gesetzes vom 2. Mai 2019 durch einen neuen Absatz ergänzt. Mit dieser Abänderung « soll in Artikel 24 § 2 vorgesehen werden, dass die Vorabüberprüfung der Passagiere ebenfalls auf einer Analyse der anderen Passagierdaten im Zusammenhang mit einem Treffer beruht » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2018-2019, DOC 54-3652/001, S. 5).

B.62.3.2. Bezüglich der Korrelation mit den Datenbanken heißt es in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 25. Dezember 2016:

« Le premier axe consiste en la recherche de correspondances positives par le biais de corrélations des données de passagers avec les données traitées dans les banques de données gérées par les services compétents. Cela permet par exemple d'évaluer si une personne présente un degré élevé de dangerosité, car elle est connue dans une banque de données policière dans le cadre d'un dossier terroriste et pour laquelle il appert de l'analyse de ses données passager,

que cette dernière se rend régulièrement dans des pays abritant des camps d'entraînement pour terroristes ou dans des pays de transit vers de tels lieux. Il peut par exemple s'agir également d'une personne à propos de laquelle des renseignements disponibles auprès des services de renseignements indiquent qu'elle préparerait une prise d'otage et qu'elle se rend, sur la base des données de transport, dans un pays dont les services de renseignements savent, sur base des informations reçues, que cette personne pourrait y recruter afin de mettre ses plans à exécution. En outre, plus les correspondances positives découvertes par plusieurs services sont nombreuses pour une seule et même personne, plus la probabilité de menace est réelle.

La correspondance positive peut également requérir la prise d'une mesure sur ordre des autorités judiciaires, telle que l'exécution d'un mandat d'arrêt d'une personne qui s'apprête à quitter la Belgique.

La correspondance positive peut également ressortir d'une corrélation avec des banques de données internationales telles que SIS II, Interpol (SLTD).

L'objectif n'est naturellement pas de lier l'ensemble des banques de données des services avec la banque de données des passagers mais bien de limiter techniquement les corrélations avec les banques de données en relation directe avec les finalités telles que déterminées par la loi.

[...]

Cette corrélation pourra également se faire via des listes de personnes élaborées spécifiquement par les services compétents à cette fin. Conformément à la loi sur la protection de la vie privée et plus particulièrement, à son article 4, § 1er, 4°, ces listes devront être mises à jour régulièrement » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, SS. 28-29).

Bezüglich der Korrelation mit den im Voraus festgelegten Kriterien heißt es in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 25. Dezember 2016:

« Le deuxième axe consiste en la recherche de correspondances positives par le biais de critères préétablis par l'UIP (un ou plusieurs) appliqués aux données des passagers. Ces critères sont composés d'un ou de plusieurs indicateurs objectifs sur la base desquels il peut être déduit que les personnes qui en font l'objet, présentent un comportement à risque spécifique susceptible de constituer une menace au regard des finalités à l'article 8, § 1er, points 1, 4 et 5, de la loi.

Ces critères peuvent intégrer, par exemple, certains comportements spécifiques en matière de réservation ou de voyage.

Leur utilisation présente l'avantage de pouvoir faire émerger des profils de passagers à risque qui ne sont pas nécessairement connus ou mentionnés dans les banques de données des services.

Ces critères peuvent concerner, par exemple, un pays de destination ou de départ, combiné à certaines informations sur le voyage telles que le mode de paiement et la date de réservation » (*ebenda*, SS. 29-30).

« L'évaluation préalable réalisée dans le cadre de la finalité relative au suivi des phénomènes de police administrative et des groupements lié à la radicalisation violente est soumise à des conditions beaucoup plus restrictives que les autres finalités :

- elle ne peut se baser que sur une corrélation avec les banques de données des services de police;

- Seules les données visées à l'article 9, § 1er, 18° de la loi sont accessibles.

L'évaluation préalable réalisée dans le cadre des autres finalités se voit autoriser l'accès à toutes les données des passagers énumérées à l'article 9 » (ebenda, S. 31).

« La correspondance positive doit dans tous les cas être validée par l'UIP. En effet, pour assurer le respect total du droit à la protection des données personnelles, et plus précisément de l'article 12*bis* de la loi sur la vie privée et le droit à la non-discrimination, aucune décision aux conséquences juridiques pour une personne ou susceptible de la préjudicier gravement ne peut être prise, sur la simple base du traitement automatisé des données du fichier contenant des informations sur son voyage. C'est pourquoi l'évaluation humaine précédera toujours toute décision contraignante pour la personne concernée.

Cette validation doit intervenir dans les 24 heures afin d'ouvrir le droit d'accès à la banque de données des passagers.

§ 5. Après la validation de la correspondance positive, les services qui sont à l'origine de cette correspondance assurent le suivi utile dans un délai approprié. Un suivi utile pourrait signifier une intervention active (fouille, arrestation ...), mais il peut aussi s'agir de n'entreprendre provisoire aucune intervention active. Cette appréciation opérationnelle appartient pleinement aux services compétents » (ebenda, SS. 30-31).

B.62.4.1. In Bezug auf die im Voraus von der PNR-Zentralstelle festgelegten Überprüfungskriterien sieht Artikel 25 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vor, dass für diese Kriterien nicht Daten als Grundlage dienen dürfen, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft einer Person, ihre religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, ihre politischen Meinungen, ihre Mitgliedschaft in einer Gewerkschaftsorganisation, ihr Gesundheitszustand, ihr Sexualleben oder ihre sexuelle Orientierung hervorgehen (§ 3).

Die Überprüfung der Passagiere vor ihrer Ankunft, ihrer Durchreise oder ihrer Abreise anhand im Voraus festgelegter Kriterien erfolgt in nichtdiskriminierender Weise. Diese Kriterien dürfen nicht darauf abzielen, eine Person zu identifizieren, und müssen zielgerichtet, verhältnismäßig und bestimmt sein (§ 2).

Die Passagierdaten können von der PNR-Zentralstelle zwecks Aktualisierung der Kriterien oder Aufstellung neuer Kriterien benutzt werden, die dazu bestimmt sind, bei den Vorabüberprüfungen der Passagiere Einzelpersonen ins Visier zu nehmen (Artikel 25 § 1).

B.62.4.2. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 25. Dezember 2016 wurde diesbezüglich dargelegt:

« Sur le plan technique, pour toutes les modalités de consultation, un principe uniforme de traitement est applicable : sur la base d'une corrélation avec un profil de risque opérationnel ou avec une banque de données ou sur la base d'une requête ponctuelle introduite par un service compétent, des ' hits ' sont générés à l'égard d'une entrée PNR unique. Ce hit est uniquement visible pour le service en question. Chaque hit doit être validé manuellement par le membre détaché issu du service compétent concerné pour être traduit dans un ' match ' [...].

[...]

Dès qu'une correspondance positive est validée, un code d'encryptions est automatiquement généré qui sera croisé, aux codes de tous les services compétents. Si les deux codes coïncident, deux ou plusieurs services sont informés que des ' correspondances positives ' existent pour cette unique entrée PNR. Ces services doivent assurer le suivi utile dans un délai approprié » (ebenda, S. 23; siehe ebenfalls *Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/003, S. 7).

« L'Article 25 détermine le troisième mode de traitement des données : l'UIP traite les données des passagers pour mettre à jour ou définir de nouveaux critères qui doivent être utilisés lors des évaluations préalables des passagers afin d'objectiver l'évaluation et, par conséquent, d'opérer une sélection rigoureuse des seuls passagers à risque.

Étant donné que le traitement des données des passagers implique une ingérence dans leur vie privée, la garantie d'une objectivation des critères prédéterminés permettra également de garantir le caractère adéquat, pertinent et non excessif de l'ingérence dans la vie privée.

Les critères préétablis doivent être ciblés, proportionnés et spécifiques. En outre, ils ne peuvent viser l'identification d'un individu en particulier. Par conséquent, il est précisé qu'ils ne sont pas nominatifs.

Il[s] ne peuvent en aucun cas être fondés sur des données qui révèlent l'origine raciale ou ethnique, les opinions politiques, la religion ou les convictions philosophiques, l'appartenance à un syndicat, l'état de santé, la vie sexuelle ou l'orientation sexuelle de l'intéressé » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, S. 31).

B.63.1. Das System der Vorabüberprüfung bedeutet, dass die PNR-Daten aller Passagiere mit Datenbanken oder im Voraus festgelegten Kriterien abgeglichen werden, um Treffer zur Ermittlung der Personen, die genauer überprüft werden müssen, festzustellen.

Aus den vorstehenden im Lichte des in B.59 Erwähnten ausgelegten Elementen geht hervor, dass die Artikel 24 bis 26 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 die Grenzen des « absolut Notwendigen » einhalten.

B.63.2.1. Die Datenbanken, mit denen die PNR-Daten abgeglichen werden können, sind in Artikel 24 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 genau definiert und aufgezählt. Dies sind die Datenbanken der « zuständigen Dienste », das heißt der Polizeidienste, der Staatssicherheit, des Allgemeinen Nachrichten- und Sicherheitsdienstes und des Zolldienstes, aber es kann sich auch - wie in den in B.62.3.2 zitierten Vorarbeiten präzisiert ist - um eine Korrelation mit internationalen Datenbanken wie SIS II, Interpol (SLTD), auf die die zuständigen Dienste im Rahmen der Wahrnehmung ihrer Aufträge Zugriff haben, handeln.

Artikel 24 § 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erlaubt auch eine Korrelation mit « Personenlisten, die von den zuständigen Diensten im Rahmen ihrer Aufträge erstellt werden ». Wie in B.61.2.2 erwähnt, kann bei den Mitgliedern der vorerwähnten Dienste nämlich davon ausgegangen werden, dass sie über eine umfassende Fachkompetenz im Bereich der Bekämpfung der Kriminalität verfügen, und daher die erforderlichen Kompetenzen besitzen, um die in der PNR-Richtlinie abschließend aufgezählten Zwecke zu verfolgen.

B.63.2.2. Aus den in B.62.3.2 zitierten Vorarbeiten geht hervor, dass das verfolgte Ziel nicht darin besteht, sämtliche Datenbanken der Dienste mit der Passagierdatenbank zu verbinden, sondern die Korrelationen mit den Datenbanken in direktem Zusammenhang mit den Zwecken, die strikt auf die Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität, die einen – zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Passagieren aufweisen, beschränkt sind, technisch zu beschränken.

Der Gesetzgeber hatte daher das Ziel, die technischen Korrelationen im Rahmen der Vorabüberprüfung klar zu beschränken, um nur die Profile zu ermitteln, die im Hinblick auf ausschließlich die in der PNR-Richtlinie abschließend aufgezählten Ziele genauer überprüft werden sollten.

B.63.2.3. Der Abgleich der PNR-Daten mit den in Artikel 24 § 2 Nr. 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Datenbanken und Listen ist daher unter Berücksichtigung des

Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Union in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022, auf das in B.59 hingewiesen wurde, dahin auszulegen, dass er strikt auf ausschließlich die Datenbanken betreffend Personen oder Gegenstände, nach denen gefahndet wird oder die Gegenstand einer Ausschreibung sind, technisch beschränkt ist, wobei diese Datenbanken von den zuständigen Behörden in nichtdiskriminierender Weise im Zusammenhang mit der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität, die einen - zumindest mittelbaren - objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Passagieren aufweisen, betrieben werden.

Es obliegt der PNR-Zentralstelle dafür zu sorgen, dass aus technischer Sicht die automatisierte Verarbeitung, die diese Korrelationen ermöglicht, nicht die Grenzen des absolut Notwendigen überschreitet.

B.63.3.1. In Bezug auf die im Voraus festgelegten Prüfkriterien verlangt Artikel 6 Absatz 4 der PNR-Richtlinie, dass diese im Voraus festgelegten Kriterien « zielgerichtet, verhältnismäßig und bestimmt » sein müssen und dass die Mitgliedstaaten sicherstellen, dass diese Kriterien « von der PNR-Zentralstelle aufgestellt und von ihr regelmäßig überprüft werden ».

Artikel 25 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gewährleistet ausdrücklich, dass die Überprüfung der Passagiere vor ihrer Ankunft, ihrer Durchreise oder ihrer Abreise anhand im Voraus festgelegter Kriterien in nichtdiskriminierender Weise erfolgt und dass diese Kriterien nicht darauf abzielen dürfen, eine Person zu identifizieren, und zielgerichtet, verhältnismäßig und bestimmt sein müssen (§ 2). In den in B.62.4.2 zitierten Vorarbeiten ist präzisiert, dass sie nicht auf Namen bezogen sind. Zudem dürfen für diese Kriterien nicht Daten als Grundlage dienen, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft einer Person, ihre religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, ihre politischen Meinungen, ihre Mitgliedschaft in einer Gewerkschaftsorganisation, ihr Gesundheitszustand, ihr Sexualeben oder ihre sexuelle Orientierung hervorgehen (§ 3).

Analog zu den Korrelationen mit den Datenbanken ist die Ausarbeitung der im Voraus festgelegten Kriterien so zu verstehen, dass sie technisch auf die Ermittlung von Personen beschränkt ist, die im Hinblick auf die Zwecke genauer überprüft werden sollten, die strikt auf die Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität, die einen - zumindest

mittelbaren - objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen aufweisen, beschränkt sind.

B.63.3.2. Die Ausarbeitung der in Artikel 25 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten im Voraus festgelegten Kriterien ist daher unter Berücksichtigung des vorerwähnten Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Union in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022, auf das in B.59 hingewiesen wurde, dahin auszulegen, dass sie die PNR-Zentralstelle daran hindert, Technologien der künstlichen Intelligenz im Rahmen selbstlernender Systeme (*machine learning*) heranzuziehen, die Änderungen ohne menschliche Einwirkung und Kontrolle vornehmen können. Außerdem müssen die Bewertungskriterien, auf denen das Ergebnis der Anwendung dieses Prozesses beruht, sowie die Gewichtung der Kriterien so festgelegt werden, dass ihre Anwendung speziell auf Personen abzielt, bei denen der begründete Verdacht einer Beteiligung an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität bestehen könnte, und dass sowohl «belastende» als auch «entlastende» Gesichtspunkte berücksichtigt werden und dass sie zugleich nicht zu unmittelbaren oder mittelbaren Diskriminierungen führen.

Es obliegt der PNR-Zentralstelle dafür zu sorgen, dass aus technischer Sicht die Ausarbeitung der im Voraus festgelegten Kriterien nicht die Grenzen des absolut Notwendigen überschreitet.

B.63.4.1. Was das Bestreben betrifft, die Fehlerquote durch «falsch positive» Ergebnisse zu begrenzen, ist festzustellen, dass Artikel 24 §§ 4 und 5 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vorsieht, dass die PNR-Zentralstelle eine individuelle Überprüfung vornimmt, indem sie den positiven Treffer innerhalb von vierundzwanzig Stunden validiert und so gewährleistet, dass im Fall eines positiven Treffers die automatisierte systematische Verarbeitung Gegenstand einer individuellen Überprüfung auf andere nicht automatisierte Art ist, um zu klären, ob die zuständige Behörde Maßnahmen im Einklang mit dem nationalen Recht ergreifen muss, wie es Artikel 6 Absatz 5 der PNR-Richtlinie erfordert.

Außerdem gewährleistet Artikel 21 § 3 Absatz 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, dass, wenn die in Artikel 24 § 4 erwähnte anschließende individuelle Überprüfung negativ ausfällt, dieses Ergebnis dennoch gespeichert werden kann, um künftige falsche Treffer zu vermeiden, solange die dazugehörigen Daten nicht aufgrund von Artikel 18 gelöscht sind.

Diese individuelle Überprüfung ist unter Berücksichtigung des vorerwähnten Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Union in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022, auf das in B.59 hingewiesen wurde, dahin auszulegen, dass sie nach klaren und präzisen Regeln durchgeführt wird, die es ermöglichen, für eine dem Diskriminierungsverbot Rechnung tragende kohärente Verwaltungspraxis innerhalb der PNR-Zentralstelle zu sorgen und zu prüfen, ob und inwieweit ein Treffer (*hit*) tatsächlich eine Person betrifft, die möglicherweise an terroristischen Straftaten oder an schwerer Kriminalität beteiligt ist.

Es obliegt der PNR-Zentralstelle für die Einhaltung dieser Anforderungen zu sorgen.

B.63.4.2. Darüber hinaus gewährleistet Artikel 23 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, dass die Datenverarbeitung protokolliert wird, was in Artikel 4 Nr. 11 desselben Gesetzes definiert ist als «de[r] in Artikel 23 § 2 erwähnten Mechanismus, durch den die Rückverfolgbarkeit der durchgeführten Datenverarbeitungen ermöglicht wird, damit es möglich ist, die Person, die Daten abgefragt hat, die abgefragten Daten, den Zeitpunkt und den Zweck dieses Abfragens zu identifizieren ».

Artikel 23 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gewährleistet, dass die PNR-Zentralstelle alle ihrer Zuständigkeit unterliegenden Verarbeitungssysteme und -verfahren während fünf Jahren dokumentiert. Diese Dokumentation muss zumindest folgende Unterlagen enthalten: Name und Kontaktangaben der Organisation und des Personals, die innerhalb der PNR-Zentralstelle mit der Verarbeitung der Passagierdaten beauftragt sind, sowie ihre Anfragen und die verschiedenen Ebenen ihrer Zugriffsberechtigung (1) Register der Verarbeitungsvorgänge, das zumindest die Identität der Person enthält, die die Passagierdaten verarbeitet hat (2) Anfragen von zuständigen Behörden und PNR-Zentralstellen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union (3) jede Anfrage und jede Übermittlung von Daten durch beziehungsweise an Drittstaaten (4). Die PNR-Zentralstelle stellt der für die Aufsicht über die Verarbeitung personenbezogener Daten zuständigen Behörde auf deren Anfrage diese Dokumentation zur Verfügung (Artikel 23 § 2 Absatz 2).

Diese Bestimmung gewährleistet somit, dass die PNR-Zentralstelle jede Verarbeitung von PNR-Daten, die im Rahmen der Vorabüberprüfung, einschließlich der individuellen

Überprüfung auf nicht automatisierte Art, vorgenommen wird, zum Zweck der Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit und zur Selbstkontrolle dokumentiert.

B.63.5. Schließlich hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022, das in B.59 zitiert wurde, bezüglich der Rechte und Information der betreffenden Personen präzisiert, dass die zuständigen Behörden sich auch vergewissern müssen, dass der Betroffene die Funktionsweise der im Voraus festgelegten Prüfkriterien und Programme zu ihrer Anwendung verstehen und deshalb in Kenntnis aller Umstände entscheiden kann, ob er von seinem in Artikel 13 Absatz 1 der PNR-Richtlinie gewährleisteten Recht auf Einlegung von Rechtsbehelfen Gebrauch macht, in dessen Rahmen das Gericht, das mit der Rechtmäßigkeitsprüfung der Entscheidung der zuständigen Behörden betraut ist, sowie, außer in Fällen einer Bedrohung der Sicherheit des Staates, der Betroffene selbst sowohl von allen Gründen als auch von den Beweisen, auf deren Grundlage diese Entscheidung getroffen wurde, Kenntnis erlangen können, einschließlich der im Voraus festgelegten Prüfkriterien und der Funktionsweise der Programme, mit denen diese Kriterien angewandt werden (Randnrn. 210-211).

Es obliegt den zuständigen Behörden, für die Einhaltung dieser Anforderungen zu sorgen.

c) Die gezielten Recherchen (Artikel 27, 50 und 51)

B.64.1. In Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 in seiner ursprünglichen Fassung wird die Verarbeitung von Passagierdaten gestattet, um gezielte Recherchen zu den in Artikel 8 § 1 Nr. 1, 2, 4 und 5 desselben Gesetzes erwähnten Zwecken und unter den in Artikel 46septies des Strafprozessgesetzbuches oder in Artikel 16/3 des Gesetzes vom 30. November 1998 vorgesehenen Bedingungen durchzuführen, die jeweils durch die Artikel 50 und 51 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 eingefügt wurden. Durch Artikel 6 des Gesetzes vom 2. Mai 2019, der nicht angefochten wurde, wurde Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 abgeändert, um diese gezielten Recherchen zu den in Artikel 281 § 4 des am 18. Juli 1977 koordinierten allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen vorgesehenen Bedingungen zu ermöglichen.

Gemäß Artikel 20 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gelten die Anwendungsbedingungen von Artikel 27 desselben Gesetzes ebenfalls für die Mitteilung der vollständigen Passagierdaten nach Ablauf des in Artikel 19 des besagten Gesetzes vorgesehenen sechsmonatigen Zeitraums.

B.64.2. Artikel 46^{septies} des Strafprozessgesetzbuches, eingefügt durch Artikel 50 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, bestimmt:

« Bei der Ermittlung von Verbrechen und Vergehen, die in Artikel 8 § 1 Nr. 1, 2 und 5 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 über die Verarbeitung von Passagierdaten erwähnt sind, kann der Prokurator des Königs durch einen mit Gründen versehenen schriftlichen Beschluss den Gerichtspolizeioffizier damit beauftragen, die PNR-Zentralstelle aufzufordern, die Passagierdaten gemäß Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 über die Verarbeitung von Passagierdaten mitzuteilen.

Die Begründung spiegelt die Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung des Privatlebens und die Subsidiarität gegenüber jeder anderen Ermittlungsaufgabe wider.

Die Maßnahme kann eine Gesamtheit von Daten in Bezug auf eine spezifische Ermittlung betreffen. In diesem Fall bestimmt der Prokurator des Königs die Dauer der Maßnahme, die einen Monat ab dem Beschluss nicht überschreiten darf, unbeschadet einer Erneuerung.

In Fällen äußerster Dringlichkeit kann jeder Gerichtspolizeioffizier mit der mündlichen und vorherigen Zustimmung des Prokurators des Königs durch einen mit Gründen versehenen schriftlichen Beschluss den leitenden Beamten der PNR-Zentralstelle auffordern, die Passagierdaten mitzuteilen. Der Gerichtspolizeioffizier teilt dem Prokurator des Königs diesen mit Gründen versehenen schriftlichen Beschluss sowie die erhaltenen Informationen binnen vierundzwanzig Stunden mit und begründet außerdem die äußerste Dringlichkeit ».

Diese Bestimmung betrifft also gezielte Recherchen im Rahmen der in Artikel 8 § 1 Nr. 1, 2, und 5 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Zwecke. Diese Maßnahme ist mit mehreren Garantien versehen, darunter die vorherige Zustimmung des Prokurators des Königs.

B.64.3. Artikel 16/3 des Gesetzes vom 30. November 1998, eingefügt durch Artikel 51 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, bestimmt:

« § 1. Die Nachrichten- und Sicherheitsdienste können im Interesse der Ausübung ihrer Aufträge und ordnungsgemäß begründet beschließen, auf die in Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 über die Verarbeitung von Passagierdaten erwähnten Passagierdaten zuzugreifen.

§ 2. Der in § 1 erwähnte Beschluss wird von einem Dienstleiter gefasst und der in Kapitel 7 des vorerwähnten Gesetzes erwähnten PNR-Zentralstelle schriftlich übermittelt. Der Beschluss wird zusammen mit seiner Begründung dem Ständigen Ausschuss N notifiziert.

Der Ständige Ausschuss N verbietet den Nachrichten- und Sicherheitsdiensten, die gesammelten Daten unter Bedingungen zu benutzen, die die gesetzlichen Bedingungen nicht einhalten.

Der Beschluss kann eine Gesamtheit von Daten in Bezug auf eine spezifische nachrichtendienstliche Untersuchung betreffen. In diesem Fall wird dem Ständigen Ausschuss N einmal pro Monat die Liste der Abfragen der Passagierdaten übermittelt ».

Diese Bestimmung betrifft also gezielte Recherchen im Rahmen des in Artikel 8 § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Zwecks. Diese Maßnahme ist mit mehreren Garantien versehen, darunter die Information und Kontrolle des Ständigen Ausschusses N.

B.62.4. In Bezug auf die gezielten Recherchen heißt es in den Vorarbeiten zum Gesetz vom 25. Dezember 2016:

« L'article 27 détermine le mode de traitement qui consiste pour l'UIP à réagir au cas par cas aux demandes dûment motivées d'autorités compétentes visant à obtenir des données de passagers et le traitement de celles-ci dans des cas spécifiques. Ce mode de traitement est limité à quatre finalités et exclut celle liée au suivi des phénomènes de police administrative et des membres d'un groupement telle que prévue à l'article 8, § 1er, point 3.

L'hypothèse implique, selon les services, qu'un dossier d'enquête ou de renseignement est ouvert à la suite d'une évaluation préalable positive ou sur la base d'autres éléments concrets indépendants des données des passagers.

Par exemple, sur le plan policier, une enquête pénale est ouverte suite à une fouille positive d'un passager en possession de stupéfiants résultant d'une évaluation préalable ou suite à un contrôle de véhicule ou de personne sur la voie publique. Dans les deux cas, il peut s'avérer nécessaire de consulter les données des passagers ' rétroactivement ' pour les besoins de l'enquête afin de retracer les éventuels déplacements du suspect.

La consultation de la banque de données des passagers ne se fera plus ici à proprement parler sur la base des critères préétablis ou d'une corrélation automatique mais sur la base de recherches à l'aide d'éléments issus du dossier. Par exemple, un nom, le n° de passeport du suspect, n° de GSM, destination, ...

Dans ce cadre, la nécessité de pouvoir remonter à un historique des données des passagers est plus cruciale encore compte tenu de la durée et complexité de certaines enquêtes, voire de la découverte d'infractions bien plus tard après les déplacements. C'est pour cette raison que les données doivent être accessibles sur une période de 5 ans afin de recueillir des preuves, de trouver d'éventuels co-auteurs ou complices et de démanteler des réseaux criminels.

Exemple : suite à de nouveaux éléments dans une enquête terrorisme, le magistrat traitant estime devoir consulter certaines données de voyage de suspects identifiés.

L'autorisation du procureur du Roi sera nécessaire à tout moment pour accéder à toutes les informations, y compris celles qui ont été masquées en ce qui concerne les finalités de l'article 8, § 1er, 1^o, 2^o et 5^o. En ce qui concerne la finalité de l'article 8, § 1er, 4^o, l'autorisation par le dirigeant du service comme requise dans l'article 51 » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, SS. 32-33).

« Les articles 50 et 51 concernent les dispositions modifiant le Code d'instruction criminelle et la loi du 30 novembre 1998 organique des services de renseignement et de sécurité et relatives aux modalités d'accès aux données des passagers dans le cadre de l'analyse *a posteriori* » (ebenda, S. 43).

B.65.1. Die klagende Partei führt des Weiteren an, dass die entsandten Mitglieder der Polizeidienste, die der PNR-Zentralstelle angehören, nicht ausreichend unabhängig seien, um auf die Zugriffsanfragen im Rahmen dieser gezielten Recherchen zu antworten.

B.65.2. Nach Artikel 14 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 setzt sich die PNR-Zentralstelle zusammen aus einem leitenden Beamten, dem ein Unterstützungsdienst beisteht, (Artikel 14 § 1 Nr. 1) sowie aus entsandten Mitgliedern, die aus den Polizeidiensten, der Staatssicherheit, dem Allgemeinen Nachrichten- und Sicherheitsdienst und der Verwaltung Ermittlung und Fahndung und den Enquetendiensten, Ermittlungsdiensten und Diensten der Generalverwaltung Zoll und Akzisen, die mit der Aufsicht, Kontrolle und Feststellung beauftragt sind, stammen (Artikel 14 § 1 Nr. 2, ersetzt durch das Gesetz vom 15. Juli 2018).

In Bezug auf die Zusammensetzung der PNR-Zentralstelle heißt es in den Vorarbeiten:

« Le modèle belge repose sur un concept d'unité multidisciplinaire composée d'un fonctionnaire dirigeant assurant une mission de direction, de membres administratifs et de membres détachés issus des services compétents.

L'UIP sera composé :

- d'un fonctionnaire dirigeant, assisté par un service d'appui, qui au sein du SPF Intérieur sera responsable notamment de la gestion de la banque de données, du respect des obligations des transporteurs et opérateurs de voyage, du rapportage, de la conclusion de protocoles avec les services compétents et du respect des conditions de traitement. Le service d'appui sera notamment composé d'analystes, juristes, experts ICT et du délégué à la protection des données, qui disposeront des habilitations de sécurité nécessaires.

- de membres détachés issus des services compétents limitativement énumérés par le point 2 du § 1er, à savoir : les services de police, les services de renseignement et la Douane. Les finalités précises constituent en tant que telles la première limitation. Par exemple, au niveau des services de la police intégrée, il est évident qu'un agent de quartier au sein d'une police locale ne pourra jamais prendre connaissance des données des passagers dès lors que les finalités ne rentrent pas dans ses missions.

Le détachement des services compétents a pour objectif de garantir un certain degré d'expertise mais n'exclut d'aucune façon des accords entre ceux-ci afin de mutualiser les détachements » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, S. 22).

Der Minister der Sicherheit und des Innern hat ebenfalls erläutert:

« Au total, quinze personnes auront accès à ces données. Les quatre services compétents détacheront chacun deux personnes. Celles-ci viendront s'ajouter aux sept membres du personnel de l'UIP. Il sera également désigné un *data protection officer* chargé de faire rapport à la Commission de la protection de la vie privée » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2016-2017, DOC 54-2069/003, S. 24).

B.65.3. In Ausführung von Artikel 14 § 4 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 bestimmt der königliche Erlass vom 21. Dezember 2017 « zur Ausführung des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 über die Verarbeitung von Passagierdaten und zur Festlegung verschiedener Bestimmungen in Bezug auf die PNR-Zentralstelle und den Datenschutzbeauftragten » die Modalitäten der Zusammensetzung und Organisation der PNR-Zentralstelle.

Im Bericht an den König, der diesem königlichen Erlass vorausging, heißt es diesbezüglich:

« La banque de données ne peut donc être consultée qu'au sein de l'UIP, et uniquement par les membres de l'UIP, dans le cadre de leurs missions, ainsi que par le délégué à la protection des données » (*Belgisches Staatsblatt* vom 29. Dezember 2017, zweite Ausgabe, S. 116833).

Das Entsendeverfahren ist in den Artikeln 12 bis 21 des vorgenannten königlichen Erlasses vom 21. Dezember 2017 geregelt.

B.65.4. Wie in B.61.2 erwähnt wurde, soll durch den Umstand, dass die entsandten Mitglieder der zuständigen Dienste an der Arbeitsweise der PNR-Zentralstelle beteiligt sind, gewährleistet werden, dass sich diese PNR-Zentralstelle aus Personen zusammensetzt, die über ein gewisses Fachwissen verfügen, um so die Effizienz der PNR-Zentralstelle zu verstärken.

Diese Möglichkeit der Entsendung ist außerdem ausdrücklich in Artikel 4 Absatz 3 der PNR-Richtlinie vorgesehen, der bestimmt:

«Das Personal der PNR-Zentralstelle kann aus Mitarbeitern zuständiger Behörden bestehen, die zu diesem Zweck abgeordnet wurden. [...]».

Nichts deutet darauf hin, dass diese Personen, auch wenn sie das Statut ihres ursprünglichen Dienstes behalten, ihre Aufgaben innerhalb der PNR-Zentralstelle nicht unabhängig ausüben. Artikel 14 § 1 Absatz 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 präzisiert außerdem, dass «die Mitglieder der zuständigen Dienste [während der Entsendung] der funktionellen und hierarchischen Amtsgewalt des leitenden Beamten der PNR-Zentralstelle [unterliegen]».

Die Mitglieder der PNR-Zentralstelle machen sich zudem strafbar, wenn sie gegen die Schweigepflicht verstoßen oder wissentlich und willentlich Informationen, Daten und Auskünfte zurückhalten, wodurch die in Artikel 8 vorgesehenen Zwecke behindert werden (Artikel 48 und 49 desselben Gesetzes).

B.65.5.1. Was den Zugriff auf die PNR-Daten nach einer sechsmonatigen Frist betrifft, bestimmt Artikel 12 Absatz 3 der PNR-Richtlinie:

«Nach Ablauf der in Absatz 2 genannten Frist von sechs Monaten ist die Offenlegung der vollständigen PNR-Daten nur zulässig, wenn:

a) berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass dies für die Zwecke des Artikels 6 Absatz 2 Buchstabe b erforderlich ist und

b) dies genehmigt wird durch

i) eine Justizbehörde oder

ii) eine andere nationale Behörde, die nach nationalem Recht dafür zuständig ist zu überprüfen, ob die Bedingungen für die Offenlegung erfüllt sind, vorbehaltlich der Unterrichtung des Datenschutzbeauftragten der PNR-Zentralstelle und einer Ex-Post-Überprüfung durch diesen Datenschutzbeauftragten ».

B.65.5.2. Gemäß Artikel 20 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gelten die Anwendungsbedingungen von Artikel 27 desselben Gesetzes ebenfalls für die Mitteilung der

vollständigen Passagierdaten nach der in Artikel 19 vorgesehenen sechsmonatigen Frist. Durch die Ausdehnung der in Artikel 27 des besagten Gesetzes erwähnten Regelung der gezielten Recherchen auf die Mitteilung der vollständigen Passagierdaten nach Ablauf der sechsmonatigen Frist weicht Artikel 20 von dem in Artikel 19 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 festgelegten Grundsatz ab, dass nach Ablauf einer sechsmonatigen Frist ab der Speicherung der Passagierdaten in der Passagierdatenbank alle Passagierdaten depersonalisiert werden.

In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 25. Dezember 2016 wurde diesbezüglich dargelegt:

« Après 6 mois, les données passagers peuvent encore être rendue[s] visibles dans leur intégralité uniquement lorsqu'il existe des motifs raisonnables de penser qu'elles sont nécessaires aux fins de l'article 27 et uniquement dans les conditions prévues à l'article 27.

Ce mode de traitement exclut donc la finalité celle liée au suivi des phénomènes de police administrative et des membres d'un groupement telle que prévue à l'article 8, § 1er, point 3.

L'autorisation du procureur du Roi est nécessaire » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, S. 26).

Es ergibt sich daher aus der Verbindung der Artikel 20 und 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, dass die Bedingungen für den Zugriff auf die PNR-Daten im Rahmen von gezielten Recherchen auf die Mitteilung der Daten nach Ablauf einer sechsmonatigen Frist nach der Übermittlung dieser Daten an die PNR-Zentralstelle übertragen wurden. Nach dieser Frist müssen diese Daten depersonalisiert werden.

B.66.1. Da – wie in B.52 geurteilt wurde – der in Artikel 8 § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnte Zweck die Anforderungen des « absolut Notwendigen » überschreitet, gilt das Gleiche für Bestimmungen, die es den Nachrichten- und Sicherheitsdiensten gestatten würden, durch eine einfache mit Gründen versehene Entscheidung für diesen Zweck, der über die Zwecke hinausgeht, die abschließend in der PNR-Richtlinie aufgezählt sind, auf die Daten der Passagierdatenbank zuzugreifen.

B.66.2. Aus den gleichen Gründen wie denjenigen, die bezüglich Artikel 8 § 1 Nr. 4 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 angeführt wurden, überschreitet Artikel 51 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 die Anforderungen des « absolut Notwendigen ».

B.67. Der Gerichtshof muss nun prüfen, ob die Regelung der Mitteilung der PNR-Daten, die von den Artikeln 27 und 50 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 festgelegt wird, die Anforderungen des absolut Notwendigen sowie die Garantien in Bezug auf die Unabhängigkeit der Behörde, die dafür zuständig ist, diesen Zugriff zu erlauben, einhält.

B.68.1. Wie in B.59 erwähnt, ist der Gerichtshof der Europäischen Union in Bezug auf die nachträgliche Zurverfügungstellung und Überprüfung der PNR-Daten, das heißt nach der Ankunft oder der Abreise der betroffenen Person, der Auffassung, dass sie nur auf der Grundlage neuer Umstände und objektiver Anhaltspunkte vorgenommen werden dürfen, die entweder geeignet sind, den begründeten Verdacht einer Beteiligung dieser Person an schwerer Kriminalität zu wecken, die - zumindest mittelbar - einen objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Passagieren aufweist, oder wenn es objektive Anhaltspunkte dafür gibt, dass diese Daten in einem konkreten Fall einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung terroristischer Straftaten, die einen solchen Zusammenhang aufweisen, leisten könnten.

Die Zurverfügungstellung von PNR-Daten zum Zweck einer solchen nachträglichen Überprüfung muss grundsätzlich - außer in hinreichend begründeten Eilfällen - auf einen mit Gründen versehenen Antrag der zuständigen Behörden einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle unterworfen werden, und zwar unabhängig davon, ob dieser Antrag vor oder nach Ablauf der Sechsmonatsfrist ab der Übermittlung dieser Daten an die PNR-Zentralstelle gestellt wurde.

Insbesondere präzisiert der Gerichtshof der Europäischen Union, dass das in Artikel 12 Absatz 3 Buchstabe *b*) der PNR-Richtlinie für Anfragen zwecks Zurverfügungstellung der PNR-Daten, die nach Ablauf der Sechsmonatsfrist ab der Übermittlung dieser Daten an die PNR-Zentralstelle gestellt werden, vorgesehene Erfordernis einer vorherigen Kontrolle *mutatis mutandis* gelten muss, wenn die Anfrage vor Ablauf dieser Frist gestellt wird (Randnr. 224).

B.68.2. Auf die Frage des Verfassungsgerichtshofes nach der Auslegung einer « andere[n] nationale[n] Behörde, die [...] zuständig ist » im Sinne von Artikel 12 Absatz 3 der PNR-Richtlinie hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 erkannt:

« 241. In der Sache ist festzustellen, dass der Wortlaut von Art. 12 Abs. 3 Buchst. b der PNR-Richtlinie, in dessen Ziff. i und ii von einer ‘ Justizbehörde ’ und einer ‘ andere[n] nationale[n] Behörde, die nach nationalem Recht dafür zuständig ist zu überprüfen, ob die Bedingungen für die Offenlegung erfüllt sind ’, die Rede ist, diese beiden Behörden auf die gleiche Stufe stellt, wie sich aus der Verwendung der Konjunktion ‘ oder ’ zwischen den Ziff. i und ii ergibt. Aus diesem Wortlaut ergibt sich somit, dass die ‘ andere ’ zuständige nationale Behörde eine Alternative zur Justizbehörde darstellt und daher ein mit ihr vergleichbares Niveau an Unabhängigkeit und Unparteilichkeit aufweisen muss.

242. Dieses Ergebnis wird durch das im 25. Erwägungsgrund der PNR-Richtlinie genannte Ziel bestätigt, hinsichtlich des Zugriffs auf die vollständigen PNR-Daten, die eine unmittelbare Identifizierung der betroffenen Person ermöglichen, das höchste Datenschutzniveau zu gewährleisten. Ferner heißt es dort, dass ein solcher Zugriff nach Ablauf der Frist von sechs Monaten ab Übermittlung der PNR-Daten an die PNR-Zentralstelle nur unter sehr strengen Bedingungen gewährt werden sollte.

243. Das genannte Ergebnis wird zudem durch die Entstehungsgeschichte der PNR-Richtlinie bestätigt. Während nämlich der oben in Rn. 155 erwähnte Richtlinienentwurf, auf dem die PNR-Richtlinie beruht, lediglich vorsah, dass ‘ [d]er Zugriff auf die vollständigen PNR-Daten ... vom Leiter der PNR-Zentralstelle genehmigt werden muss ’, werden in der letztlich vom Unionsgesetzgeber gewählten Fassung von Art. 12 Abs. 3 Buchst. b der Richtlinie die Justizbehörde und eine ‘ andere nationale Behörde ’, die für die Prüfung zuständig ist, ob die Bedingungen für die Offenlegung der vollständigen PNR-Daten erfüllt sind, benannt und auf die gleiche Stufe gestellt.

244. Überdies und vor allem ist es im Einklang mit der oben in den Rn. 223, 225 und 226 angeführten ständigen Rechtsprechung unabdingbar, dass der Zugriff der zuständigen Behörden auf die gespeicherten Daten einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle unterworfen wird und dass die Entscheidung dieses Gerichts oder dieser Stelle im Anschluss an einen mit Gründen versehenen Antrag ergeht, der von diesen Behörden insbesondere im Rahmen von Verfahren zur Verhütung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten gestellt wird. Das Erfordernis der Unabhängigkeit der mit der Wahrnehmung der vorherigen Kontrolle betrauten Stelle gebietet es zudem, dass sie gegenüber der den Zugriff auf die Daten begehrenden Behörde die Eigenschaft eines Dritten hat, damit diese Stelle in der Lage ist, ihre Kontrolle in objektiver und unparteiischer Weise, geschützt vor jeder Einflussnahme von außen, auszuüben. Insbesondere impliziert das Erfordernis der Unabhängigkeit im strafrechtlichen Bereich, dass die mit der vorherigen Kontrolle betraute Behörde zum einen nicht an der Durchführung des fraglichen Ermittlungsverfahrens beteiligt ist und zum anderen eine Position der Neutralität gegenüber den Beteiligten am Strafverfahren einnimmt.

245. Wie der Generalanwalt in Nr. 271 seiner Schlussanträge ausgeführt hat, sieht Art. 4 der PNR-Richtlinie in seinen Abs. 1 und 3 vor, dass die in jedem Mitgliedstaat errichtete oder benannte PNR-Zentralstelle eine für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität zuständige Behörde ist und dass ihr Personal aus zu diesem Zweck abgeordneten Mitarbeitern zuständiger Behörden im Sinne von Art. 7 der Richtlinie bestehen kann, so dass die PNR-Zentralstelle zwangsläufig mit diesen Behörden verbunden ist. Die PNR-Zentralstelle kann zudem nach Art. 6 Abs. 2 Buchst. b der Richtlinie PNR-Daten verarbeiten und stellt die Ergebnisse dieser Verarbeitung den genannten Behörden zur Verfügung. In Anbetracht dessen kann nicht davon ausgegangen werden, dass

die PNR-Zentralstelle gegenüber diesen Behörden die Eigenschaft eines Dritten hat und damit alle Merkmale der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit aufweist, die erforderlich sind, um die in der vorstehenden Randnummer genannte vorherige Kontrolle auszuüben und zu prüfen, ob die in Art. 12 Abs. 3 Buchst. b der Richtlinie vorgesehenen Voraussetzungen für die Offenlegung der vollständigen PNR-Daten erfüllt sind.

246. Im Übrigen vermag der Umstand, dass die letztgenannte Bestimmung in Ziff. ii für den Fall der Genehmigung einer Offenlegung der vollständigen PNR-Daten durch eine ‘ andere nationale Behörde ’ den Vorbehalt ‘ der Unterrichtung des Datenschutzbeauftragten der PNR-Zentralstelle und einer Ex-Post-Überprüfung durch diesen Datenschutzbeauftragten ’ aufstellt, während dies bei der Genehmigung durch eine Justizbehörde nicht der Fall ist, diese Beurteilung nicht in Frage zu stellen. Nach gefestigter Rechtsprechung ermöglicht eine nachträgliche Kontrolle wie die vom Datenschutzbeauftragten vorgenommene es nämlich nicht, das Ziel der vorherigen Kontrolle zu erreichen, das darin besteht, zu verhindern, dass ein über das absolut Notwendige hinausgehender Zugang zu den fraglichen Daten genehmigt wird (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 110 und die dort angeführte Rechtsprechung).

247. Nach alledem ist auf die siebte Frage zu antworten, dass Art. 12 Abs. 3 Buchst. b der PNR-Richtlinie dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, nach denen die als PNR-Zentralstelle errichtete Behörde zugleich die für die Genehmigung der Offenlegung der PNR-Daten nach Ablauf der Frist von sechs Monaten ab ihrer Übermittlung an die PNR-Zentralstelle zuständige nationale Behörde ist. ».

B.68.3. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass an die nachträgliche Zurverfügungstellung und Überprüfung der PNR-Daten sowohl die Organisation betreffende als auch substanzielle Anforderungen gestellt werden.

Einerseits kann in Bezug auf die Organisation die PNR-Zentralstelle nicht als die « zuständige nationale Behörde » angesehen werden, die für die Genehmigung der Offenlegung der PNR-Daten entweder vor oder nach Ablauf der Frist von sechs Monaten ab ihrer Übermittlung an die PNR-Zentralstelle zuständig ist. Nach Auffassung des Gerichtshofs der Europäischen Union muss eine solche zuständige nationale Behörde ein mit einer Justizbehörde vergleichbares Niveau an Unabhängigkeit und Unparteilichkeit aufweisen, was impliziert, dass die mit der vorherigen Kontrolle betraute Behörde zum einen nicht an der Durchführung des fraglichen Ermittlungsverfahrens beteiligt ist und zum anderen eine Position der Neutralität gegenüber den Beteiligten am Strafverfahren einnimmt (Randnr. 244). Eine nachträgliche Kontrolle wie die vom Datenschutzbeauftragten vorgenommene ermöglicht es nicht, das Ziel der vorherigen Kontrolle zu erreichen (Randnr. 246).

Andererseits darf in substantieller Hinsicht diese Zurverfügungstellung zudem nur auf der Grundlage neuer Umstände und objektiver Anhaltspunkte vorgenommen werden, die entweder geeignet sind, den begründeten Verdacht einer Beteiligung dieser Person an schwerer Kriminalität zu wecken, die - zumindest mittelbar - einen objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Passagieren aufweist, oder wenn es objektive Anhaltspunkte dafür gibt, dass diese Daten in einem konkreten Fall einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung terroristischer Straftaten, die einen solchen Zusammenhang aufweisen, leisten könnten.

B.69.1. Wie in B.64.1 und B.64.2 erwähnt, gestattet Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 die Mitteilung der PNR-Daten, um gezielte Recherchen unter den insbesondere in Artikel 46^{septies} des Strafprozessgesetzbuches vorgesehenen Bedingungen durchzuführen, der durch Artikel 50 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 eingefügt wurde.

Diese Bestimmung beschränkt die Anwendung des vorerwähnten Artikels 27 auf die Zwecke, die in Artikel 8 § 1 Nr. 1, 2 und 5 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnt sind, und sieht die vorherige Zustimmung des Prokurators des Königs durch einen mit Gründen versehenen schriftlichen Beschluss vor, der die Verhältnismäßigkeit der Maßnahme unter Berücksichtigung des Privatlebens und die Subsidiarität gegenüber jeder anderen Ermittlungsaufgabe widerspiegelt; diese Maßnahme darf einen Monat ab dem Beschluss nicht überschreiten, unbeschadet einer Erneuerung.

In substantieller Hinsicht ist die Regelung der vorherigen Zustimmung, die in Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vorgesehen ist, unter Berücksichtigung des Urteils des Gerichtshofes der Europäischen Union in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022, auf das in B.59 hingewiesen wurde, dahin auszulegen, dass sie es erfordert, dass die Behörde, die auf einen mit Gründen versehenen Antrag der zuständigen Behörden die vorherige Kontrolle der Notwendigkeit der Zurverfügungstellung der PNR-Daten durchführt, in jedem Einzelfall das Vorliegen neuer Umstände und objektiver Anhaltspunkte, die entweder geeignet sind, den begründeten Verdacht einer Beteiligung dieser Person an schwerer Kriminalität zu wecken, die - zumindest mittelbar - einen objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen aufweist, oder objektiver Anhaltspunkte dafür, dass diese Daten in einem konkreten Fall einen wirksamen Beitrag zur Bekämpfung terroristischer Straftaten, die einen solchen Zusammenhang aufweisen, leisten könnten, bewertet.

In dieser Weise ausgelegt, steht die von Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vorgesehene Regelung in substantzieller Hinsicht mit den im Klagegrund erwähnten Bestimmungen im Einklang.

B.69.2. Was die Organisation betrifft, kann hingegen die Regelung in Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, die für gezielte Recherchen gilt und, wie in B.65.5 erwähnt, durch Artikel 20 desselben Gesetzes auf die Mitteilung von Daten nach Ablauf eines sechsmonatigen Zeitraums ausgedehnt wird, nicht so bewertet werden, dass die vorherige Kontrolle der Entscheidung über die Zurverfügungstellung einer « unabhängigen nationalen Behörde » übertragen wurde.

Zunächst kann die PNR-Zentralstelle, wie in B.68.3 erwähnt, nicht als eine « unabhängige nationale Behörde » angesehen werden, wenn sie auf Antrag von zuständigen Behörden Passagierdaten übermittelt.

Sodann sieht Artikel 46^{septies} des Strafprozessgesetzbuches, der durch Artikel 50 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 eingefügt wurde und auf den Artikel 27 desselben Gesetzes verweist, zwar eine vorherige Beteiligung des Prokurators des Königs vor, aber gemäß dem vorerwähnten Artikel 46^{septies} ist es Letzterer, der durch einen mit Gründen versehenen schriftlichen Beschluss selbst entscheidet, den Gerichtspolizeioffizier damit zu beauftragen, die PNR-Zentralstelle aufzufordern, die Passagierdaten gemäß Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 mitzuteilen. Zudem kann der Prokurator des Königs, da er mit der Ermittlung von Straftaten beauftragt ist, nicht als eine unabhängige nationale Behörde angesehen werden, die die vorherige Kontrolle der Zurverfügungstellung der Daten durchführt, wie es der Gerichtshof der Europäischen Union in Randnummer 244 seines vorerwähnten Urteils in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 verlangt.

Überdies ist festzustellen, dass Artikel 281 § 4 des am 18. Juli 1977 koordinierten allgemeinen Gesetzes über Zölle und Akzisen, der durch Artikel 6 des Gesetzes vom 2. Mai 2019 eingefügt wurde und auf den Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 in der durch dasselbe Gesetz vom 2. Mai 2019 abgeänderten Fassung verweist, vorsieht, dass der für die für Streitsachen zuständige Verwaltung bestimmte Generalberater durch einen mit Gründen versehenen schriftlichen Beschluss einen Bediensteten der Zoll- und Akzisenverwaltung damit beauftragen kann, die PNR-Zentralstelle aufzufordern, die Passagierdaten mitzuteilen. Was die

Regelung betrifft, die in Artikel 16/3 des Grundlagengesetzes vom 30. November 1998 über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste, der durch Artikel 51 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 eingefügt wurde - der die Anforderungen des absolut Notwendigen überschreitet, wie der Gerichtshof in B.66 geurteilt hat - vorgesehen war, so sah er wiederum vor, dass die Nachrichten- und Sicherheitsdienste im Interesse der Ausübung ihrer Aufträge und ordnungsgemäß begründet beschließen konnten, auf die in Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnten Passagierdaten zuzugreifen.

Solche Verfahren, auf die Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 verweist, halten daher die Anforderung einer vorherigen Kontrolle vor der Zurverfügungstellung der Daten durch eine unabhängige Verwaltungsstelle, wie sie vom Gerichtshof der Europäischen Union in den Randnummern 244 bis 246 seines vorerwähnten Urteils in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 definiert wurde, nicht ein.

B.69.3. Insofern er die Zurverfügungstellung von PNR-Daten zum Zweck einer nachträglichen Überprüfung - außer in hinreichend begründeten Eilfällen - nicht einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine « unabhängige Verwaltungsstelle » auf einen mit Gründen versehenen Antrag der zuständigen Behörden unterwirft, verstößt Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gegen die im Klagegrund erwähnten Bestimmungen.

B.69.4. Es ist Sache des Gesetzgebers, das Organ, das damit beauftragt wird, diese vorherige Kontrolle durchzuführen, unter Berücksichtigung dessen, was der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 sowohl in Bezug auf den Umfang der Kontrolle als auch in Bezug auf die Bedingungen der Unparteilichkeit und Unabhängigkeit des mit dieser Kontrolle beauftragten Organs entschieden hat, zu bestimmen.

B.69.5. Um bis zu diesem Eingreifen des Gesetzgebers die Mitteilung der PNR-Daten für die nachträgliche Überprüfung zu ermöglichen, ist davon auszugehen, dass die Datenschutzbehörde - die gemäß Artikel 4 § 2 Absatz 2 des Gesetzes vom 3. Dezember 2017 « zur Schaffung der Datenschutzbehörde » eine Restzuständigkeit bei der Verarbeitung von personenbezogenen Daten besitzt - eine « unabhängige Verwaltungsstelle » darstellt, die den vom Gerichtshof der Europäischen Union festgelegten Anforderungen an die Unparteilichkeit und Unabhängigkeit genügt.

Vor jeder Zurverfügungstellung von PNR-Daten für eine nachträgliche Überprüfung ist daher für die Anwendung von Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vorher die Datenschutzbehörde unter Berücksichtigung des in B.69.1 Erwähnten und gegebenenfalls in Anlehnung an die von Artikel 46^{septies} des Strafprozessgesetzbuches vorgesehene Regelung zu befassen.

B.70. Insofern er gegen Artikel 51 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 und gegen Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gerichtet ist, insofern dieser die Zurverfügungstellung von PNR-Daten zum Zweck einer nachträglichen Überprüfung – außer in hinreichend begründeten Eilfällen – nicht einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine «unabhängige Verwaltungsstelle» auf einen mit Gründen versehenen Antrag der zuständigen Behörden unterwirft, ist der Klagegrund begründet.

Im Übrigen ist der Klagegrund, vorbehaltlich der in B.63.2.3, B.63.3.2, B.63.4.1, B.69.1 erwähnten Auslegungen und unter Berücksichtigung des in B.61.2.2 Erwähnten, insofern er gegen die Artikel 12 bis 16 und 24 bis 26 und 50 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gerichtet ist, unbegründet.

5. Die Aufbewahrungsdauer der PNR-Daten (Artikel 18).

B.71. Die klagende Partei übt Kritik an Artikel 18 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, insofern die Frist von fünf Jahren, während der die PNR-Daten aufbewahrt werden, unverhältnismäßig sei.

B.72.1. Artikel 12 der PNR-Richtlinie mit der Überschrift «Speicherfrist und Depersonalisierung» bestimmt:

«1. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die von den Fluggesellschaften an die PNR-Zentralstelle übermittelten PNR-Daten für einen Zeitraum von fünf Jahren ab ihrer Übermittlung an die PNR-Zentralstelle des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet der Flug angekommen beziehungsweise von dem er abgegangen ist, in einer bei dieser PNR-Zentralstelle angesiedelten Datenbank vorgehalten werden.

2. Nach Ablauf einer Frist von sechs Monaten ab Übermittlung der PNR-Daten gemäß Absatz 1 werden alle PNR-Daten durch Unkenntlichmachung der folgenden Datenelemente, mit denen die Identität des Fluggasts, auf den sich die PNR-Daten beziehen, unmittelbar festgestellt werden könnte, depersonalisiert:

a) Name(n), auch die Namen und die Zahl der im PNR-Datensatz verzeichneten mitreisenden Personen;

b) Anschrift und Kontaktdaten;

c) alle Arten von Zahlungsinformationen einschließlich Rechnungsanschrift, die zur unmittelbaren Feststellung der Identität des Fluggastes, zu dem die PNR-Daten erstellt wurden, oder anderer Personen beitragen könnten;

d) Vielflieger-Eintrag;

e) allgemeine Hinweise, die zur unmittelbaren Feststellung der Identität des Fluggastes beitragen könnten, zu dem die PNR-Daten erstellt wurden, und

f) jedwede erhobenen API-Daten.

3. Nach Ablauf der in Absatz 2 genannten Frist von sechs Monaten ist die Offenlegung der vollständigen PNR-Daten nur zulässig, wenn

a) berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass dies für die Zwecke des Artikels 6 Absatz 2 Buchstabe b erforderlich ist und

b) dies genehmigt wird durch

i) eine Justizbehörde oder

ii) eine andere nationale Behörde, die nach nationalem Recht dafür zuständig ist zu überprüfen, ob die Bedingungen für die Offenlegung erfüllt sind, vorbehaltlich der Unterrichtung des Datenschutzbeauftragten der PNR-Zentralstelle und einer Ex-Post-Überprüfung durch diesen Datenschutzbeauftragten.

4. Die Mitgliedstaaten stellen sicher, dass die PNR-Daten nach Ablauf der Frist nach Absatz 1 dauerhaft gelöscht werden. Diese Verpflichtung lässt Fälle unberührt, in denen bestimmte PNR-Daten an eine zuständige Behörde übermittelt wurden und im Zusammenhang mit einem konkreten Fall zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität verwendet werden; in diesem Fall richtet sich die Frist für die Speicherung dieser Daten durch die zuständige Behörde nach nationalem Recht.

5. Die Ergebnisse der Verarbeitung nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe a werden von der PNR-Zentralstelle nur so lange vorgehalten, wie dies erforderlich ist, um die zuständigen Behörden und die PNR-Zentralstellen anderer Mitgliedstaaten gemäß Artikel 9 Absatz 1 über einen Treffer zu informieren. Fällt die in Artikel 6 Absatz 5 genannte anschließende individuelle nicht-automatisierte Überprüfung eines Treffers bei der automatisierten Verarbeitung negativ aus, so kann dieses Ergebnis dennoch gespeichert werden, um künftige

‘ falsche ’ Treffer zu vermeiden, solange die dazugehörigen Daten nicht gemäß Absatz 4 dieses Artikels gelöscht sind ».

Der Erwägungsgrund 25 der PNR-Richtlinie bestimmt:

« Der Zeitraum, für den die PNR-Daten vorgehalten werden sollen, sollte so lang sein, wie dies für den mit ihnen verfolgten Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten sowie schwerer Kriminalität erforderlich ist und in einem angemessenen Verhältnis dazu stehen. Das Wesen der PNR-Daten und ihr Verwendungszweck bringen es mit sich, dass diese so lange gespeichert werden müssen wie nötig, um sie auswerten und für Ermittlungen nutzen zu können. Um einen unverhältnismäßigen Rückgriff auf die Daten auszuschließen, sollten die PNR-Daten nach der anfänglichen Speicherfrist durch Unkenntlichmachung von Datenelementen depersonalisiert werden. Um das höchste Datenschutzniveau zu gewährleisten, sollte Zugriff auf die vollständigen PNR-Daten, die die unmittelbare Identifizierung der betroffenen Person ermöglichen, nach dieser anfänglichen Frist nur unter eingeschränkten, sehr strengen Bedingungen gewährt werden ».

B.72.2. Artikel 18 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 sieht vor, dass die Passagierdaten höchstens fünf Jahre ab ihrer Speicherung in der Passagierdatenbank aufbewahrt werden und dass sie am Ende dieser Frist vernichtet werden.

Gemäß Artikel 21 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 stellt die PNR-Zentralstelle sicher, dass die Passagierdaten am Ende des in Artikel 18 erwähnten Zeitraums dauerhaft aus ihrer Datenbank gelöscht werden.

B.72.3. In den Vorarbeiten zum Gesetz vom 25. Dezember 2016 heißt es:

« L'article 18 précise le délai de conservation des données dans la banque de données passagers.

Conformément à l'article 4, 4° de la loi du 8 décembre 1992 relative à la protection de la vie privée eu égard au traitement des données à caractère personnel, les données à caractère personnel sont conservées sous une forme qui permet d'identifier les personnes concernées pendant un délai qui n'excède pas celui qui est nécessaire pour concrétiser les objectifs pour lesquels ils ont été collectés ou pour lesquels ils seront ultérieurement traités.

C'est pourquoi les données du fichier des données de voyage telles que visées à l'article 9 sont conservées pendant un délai maximal de 5 ans pour la prévention, la recherche, l'examen et la poursuite des infractions terroristes et de la criminalité grave ainsi que pour la protection des intérêts fondamentaux de l'État et ensuite définitivement supprimées de la Banque de données passagers. À l'issue de ce délai, elles sont détruites.

Ce délai de 5 ans maximum doit permettre d'exécuter les analyses et vérifications nécessaires en vue de la découverte de nouveaux phénomènes ou de la recherche de nouvelles tendances liées aux finalités, d'adapter ou de déterminer de nouveaux profils de risque et, le cas échéant, de recueillir des preuves, de trouver d'éventuels co-auteurs ou complices et de démanteler des réseaux criminels » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, SS. 25-26).

B.72.4.1. Die in Artikel 18 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vorgesehene Frist von fünf Jahren ist jedoch in Verbindung mit den Artikeln 19 ff. desselben Gesetzes zu betrachten, die ebenfalls die Modalitäten zur Aufbewahrung der Daten regeln.

B.72.4.2. Artikel 19 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 bestimmt:

« Nach Ablauf einer sechsmonatigen Frist ab der Speicherung der Passagierdaten in der Passagierdatenbank werden alle Passagierdaten durch Unkenntlichmachung folgender Datenelemente, mit denen die Identität des Passagiers, auf den sich die Daten beziehen, unmittelbar festgestellt werden könnte, depersonalisiert:

1. Name(n), auch die Namen anderer Passagiere, sowie Anzahl der mitreisenden Personen,
2. Anschrift und Kontaktangaben,
3. alle Arten von Zahlungsinformationen einschließlich Rechnungsanschrift, die zur unmittelbaren Feststellung der Identität des Passagiers oder jeglicher anderen Person beitragen könnten,
4. Informationen in Bezug auf Vielreisende,
5. allgemeine Hinweise, die zur unmittelbaren Feststellung der Identität des Passagiers beitragen könnten,
6. alle in Artikel 9 § 1 Nr. 18 erwähnten Daten ».

Diese Bestimmung ist in Verbindung mit Artikel 4 Nr. 14 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 zu betrachten, der die « Depersonalisierung durch Unkenntlichmachung von Datenelementen » als « die in Artikel 19 erwähnte Vorgehensweise, mit der diejenigen Datenelemente, mit denen die Identität der betreffenden Person unmittelbar festgestellt werden könnte, für einen Nutzer unsichtbar gemacht werden », definiert.

B.72.4.3. Wie in B.64.1 und B.65.5 erwähnt wurde, sieht Artikel 20 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vor, dass nach Ablauf des in Artikel 19 erwähnten sechsmonatigen Zeitraums die Mitteilung der vollständigen Passagierdaten nur für die durch Artikel 27

vorgeschriebene Datenverarbeitung zugelassen ist, und auch nur unter den in dieser Bestimmung festgelegten Bedingungen.

Außerdem wird das in Artikel 24 erwähnte Ergebnis der Verarbeitung von der PNR-Zentralstelle nur solange aufbewahrt, wie dies erforderlich ist, um die zuständigen Behörden und gemäß Artikel 36 die PNR-Zentralstellen anderer Mitgliedstaaten der Europäischen Union über einen Treffer zu informieren (Artikel 21 § 3 Absatz 1).

B.72.4.4. Artikel 22 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gewährleistet, dass der leitende Beamte und der Datenschutzbeauftragte nur Zugriff auf alle im Rahmen der Ausführung ihrer Aufträge relevanten Daten haben.

Schließlich wird die Datenverarbeitung protokolliert und hängt sie in direktem Zusammenhang mit den in Artikel 8 vorgesehenen Zwecken (Artikel 23 § 1). Die PNR-Zentralstelle sorgt für die Protokollierung, indem sie alle ihrer Zuständigkeit unterliegenden Verarbeitungssysteme und -verfahren während fünf Jahren dokumentiert (Artikel 23 § 2 Absatz 1).

B.73.1. Auf die Frage des Verfassungsgerichtshofes zur Aufbewahrungsdauer der PNR-Daten hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 erkannt:

« 249. Nach Art. 12 Abs. 1 und 4 dieser Richtlinie werden von der PNR-Zentralstelle des Mitgliedstaats, in dessen Hoheitsgebiet der betreffende Flug angekommen bzw. von dem er abgegangen ist, die von den Fluggesellschaften übermittelten PNR-Daten für einen Zeitraum von fünf Jahren ab ihrer Übermittlung an diese Stelle in einer Datenbank vorgehalten und nach Ablauf dieses Zeitraums von fünf Jahren dauerhaft gelöscht.

250. Im 25. Erwägungsgrund der PNR-Richtlinie heißt es: ‘ Der Zeitraum, für den die PNR-Daten vorgehalten werden sollen, sollte so lang sein, wie dies für den mit ihnen verfolgten Zweck der Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten sowie schwerer Kriminalität erforderlich ist, und in einem angemessenen Verhältnis dazu stehen. ’

251. Folglich ist die Speicherung von PNR-Daten nach Art. 12 Abs. 1 der PNR-Richtlinie nicht gerechtfertigt, wenn kein objektiver Zusammenhang zwischen dieser Speicherung und den mit der Richtlinie verfolgten Zielen der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität mit einem - zumindest mittelbaren - objektiven Zusammenhang mit der Beförderung von Fluggästen besteht.

252. Insoweit ist, wie sich aus dem 25. Erwägungsgrund der PNR-Richtlinie ergibt, zwischen der ursprünglichen Speicherfrist von sechs Monaten (Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie) und dem Folgezeitraum (Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie) zu unterscheiden.

253. Bei der Auslegung von Art. 12 Abs. 1 der PNR-Richtlinie sind die Bestimmungen in dessen Abs. 2 und 3 zu berücksichtigen, die die Speicherung der vorgehaltenen PNR-Daten und den Zugriff auf sie nach Ablauf der ursprünglichen Speicherfrist von sechs Monaten regeln. Wie aus dem 25. Erwägungsgrund der Richtlinie hervorgeht, kommt in diesen Bestimmungen zum einen das Ziel zum Ausdruck, sicherzustellen, dass die PNR-Daten ‘ so lange gespeichert werden ... wie nötig, um sie auswerten und für [die bereits während der ursprünglichen Speicherfrist von sechs Monaten durchführbaren] Ermittlungen nutzen zu können ’. Zum anderen sollen sie nach den Ausführungen im 25. Erwägungsgrund durch die Unkenntlichmachung der Daten ‘ einen unverhältnismäßigen Rückgriff ’ auf diese ausschließen und ‘ das höchste Datenschutzniveau ... gewährleisten ’, indem der Zugriff auf die Daten in einer Form, die eine unmittelbare Identifizierung der betroffenen Person ermöglicht, ‘ nach dieser anfänglichen Frist nur unter eingeschränkten, sehr strengen Bedingungen ’ gewährt wird; damit wird der Tatsache Rechnung getragen, dass der mit der Speicherung der PNR-Daten verbundene Eingriff umso schwerwiegender ist, je länger die Speicherung dauert.

254. Die Unterscheidung zwischen der ursprünglichen Speicherfrist von sechs Monaten (Art. 12 Abs. 2 der PNR-Richtlinie) und dem Folgezeitraum (Art. 12 Abs. 3 der Richtlinie) gilt aber auch für die nötige Beachtung der oben in Rn. 251 genannten Anforderung.

255. Während des ursprünglichen Zeitraums von sechs Monaten ist somit – angesichts der Ziele der PNR-Richtlinie und der Erfordernisse der Ermittlungs- und Verfolgungsmaßnahmen im Bereich terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität – davon auszugehen, dass die Speicherung der PNR-Daten aller Fluggäste, für die das durch die Richtlinie geschaffene System gilt, grundsätzlich auch dann nicht die Grenzen des absolut Notwendigen überschreitet, wenn es keine Anhaltspunkte für ihre Beteiligung an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität gibt, da sie es ermöglicht, die nötigen Recherchen zur Ermittlung von Personen anzustellen, die nicht im Verdacht standen, an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität beteiligt zu sein.

256. Hinsichtlich des von Art. 12 Abs. 3 der PNR-Richtlinie erfassten Folgezeitraums steht die Speicherung der PNR-Daten aller Fluggäste, für die das durch die Richtlinie geschaffene System gilt - abgesehen davon, dass ihr aufgrund der großen Menge an Daten, die kontinuierlich gespeichert werden können, Risiken unverhältnismäßiger Nutzung und des Missbrauchs innewohnen (vgl. entsprechend Urteil vom 6. Oktober 2020, *La Quadrature du Net u. a.*, C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 119) -, dagegen im Widerspruch zu dem im 25. Erwägungsgrund der Richtlinie aufgestellten Erfordernis, wonach der Zeitraum, in dem die PNR-Daten vorgehalten werden, nur so lang sein sollte, wie es für den mit ihnen verfolgten Zweck erforderlich ist, und in einem angemessenen Verhältnis dazu stehen sollte, da der Unionsgesetzgeber das höchste Datenschutzniveau für PNR-Daten schaffen wollte, die eine unmittelbare Identifizierung der betroffenen Personen ermöglichen.

257. Im Fall von Fluggästen, bei denen weder die Vorabüberprüfung nach Art. 6 Abs. 2 Buchst. a der PNR-Richtlinie noch etwaige Überprüfungen während der in Art. 12 Abs. 2 dieser Richtlinie genannten Frist von sechs Monaten oder irgendein anderer Umstand objektive

Anhaltspunkte geliefert haben, die eine Gefahr im Bereich terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität mit einem - zumindest mittelbaren - objektiven Zusammenhang mit ihrer Flugreise belegen können, ist nämlich unter solchen Umständen kein auch nur mittelbarer Zusammenhang zwischen den PNR-Daten dieser Fluggäste und dem mit der Richtlinie verfolgten Ziel ersichtlich, der die Speicherung der Daten rechtfertigen würde (vgl. entsprechend Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 204 und 205).

258. Die kontinuierliche Speicherung der PNR-Daten sämtlicher Fluggäste nach dem ursprünglichen Zeitraum von sechs Monaten beschränkt sich somit nicht auf das absolut Notwendige (vgl. entsprechend Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 206).

259. Gibt es in besonderen Fällen objektive Anhaltspunkte - wie bei den PNR-Daten der Fluggäste, die zu einem überprüften Treffer geführt haben - dafür, dass von bestimmten Fluggästen eine Gefahr im Bereich terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität ausgehen könnte, erscheint eine Speicherung ihrer PNR-Daten über den ursprünglichen Zeitraum hinaus jedoch zulässig (vgl. entsprechend Gutachten 1/15 [PNR-Abkommen EU-Kanada] vom 26. Juli 2017, EU:C:2017:592, Rn. 207 und die dort angeführte Rechtsprechung).

260. Das Vorliegen dieser objektiven Anhaltspunkte wäre nämlich geeignet, einen Zusammenhang mit den Zielen herzustellen, die mit den Verarbeitungen gemäß der PNR-Richtlinie verfolgt werden, so dass die Speicherung der PNR-Daten dieser Fluggäste während des nach der Richtlinie maximal zulässigen Zeitraums von fünf Jahren gerechtfertigt wäre.

261. Da die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden Rechtsvorschriften offenbar eine allgemeine Speicherfrist der PNR-Daten von fünf Jahren vorsehen, die unterschiedslos für alle Fluggäste gilt, einschließlich derjenigen, bei denen weder die Vorabüberprüfung nach Art. 6 Abs. 2 Buchst. a der PNR-Richtlinie noch etwaige Überprüfungen während des ursprünglichen Zeitraums von sechs Monaten oder irgendein anderer Umstand objektive Anhaltspunkte geliefert haben, die eine Gefahr im Bereich terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität belegen können, verstoßen diese Rechtsvorschriften im Licht der Art. 7 und 8 sowie von Art. 52 Abs. 1 der Charta gegen Art. 12 Abs. 1 der Richtlinie, es sei denn, sie können in einer mit diesen Bestimmungen vereinbaren Weise ausgelegt werden; dies zu prüfen ist Sache des vorlegenden Gerichts.

262. In Anbetracht der vorstehenden Erwägungen ist auf die achte Frage zu antworten, dass Art. 12 Abs. 1 der PNR-Richtlinie in Verbindung mit den Art. 7 und 8 sowie mit Art. 52 Abs. 1 der Charta dahin auszulegen ist, dass er nationalen Rechtsvorschriften entgegensteht, die eine allgemeine Speicherfrist der PNR-Daten von fünf Jahren vorsehen, die unterschiedslos für alle Fluggäste gilt, einschließlich derjenigen, bei denen weder die Vorabüberprüfung nach Art. 6 Abs. 2 Buchst. a der PNR-Richtlinie noch etwaige Überprüfungen während des in Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie genannten Zeitraums von sechs Monaten oder irgendein anderer Umstand objektive Anhaltspunkte geliefert haben, die eine Gefahr im Bereich terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität mit einem - zumindest mittelbaren - objektiven Zusammenhang mit der Reise der Fluggäste belegen können ».

B.73.2. Aus diesem Urteil geht hervor, dass in Bezug auf die Aufbewahrungsdauer der PNR-Daten zwischen der ursprünglichen Speicherfrist von sechs Monaten (Artikel 12 Absatz 2 der Richtlinie) und dem Folgezeitraum (Artikel 12 Absatz 3 der Richtlinie) zu unterscheiden ist (Randnr. 252): Zwar überschreitet die Speicherung der PNR-Daten aller Passagiere, für die das durch die Richtlinie geschaffene System gilt, während der ursprünglichen Frist von sechs Monaten grundsätzlich auch dann nicht die Grenzen des absolut Notwendigen, wenn es keine Anhaltspunkte für ihre Beteiligung an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität gibt, da sie es ermöglicht, die nötigen Recherchen zur Ermittlung von Personen anzustellen, die nicht im Verdacht standen, an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität beteiligt zu sein (Randnr. 255), aber die Speicherung der PNR-Daten aller Passagiere, für die das durch die Richtlinie geschaffene System gilt, über diese ursprüngliche Frist von sechs Monaten hinaus, überschreitet die Grenzen des absolut Notwendigen, insbesondere aufgrund der großen Menge an Daten, die kontinuierlich gespeichert werden können, der Risiken unverhältnismäßiger Nutzung und des Missbrauchs (Randnr. 256).

Im Fall von Passagieren, bei denen weder die Vorabüberprüfung nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe *a*) der PNR-Richtlinie noch etwaige Überprüfungen während der in Artikel 12 Absatz 2 dieser Richtlinie genannten Frist von sechs Monaten oder irgendein anderer Umstand objektive Anhaltspunkte geliefert haben, die eine Gefahr im Bereich terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität mit einem – zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit ihrer Reise belegen können, ist nämlich unter solchen Umständen kein auch nur mittelbarer Zusammenhang zwischen den PNR-Daten dieser Passagiere und dem mit der Richtlinie verfolgten Ziel ersichtlich, der die Speicherung der Daten rechtfertigen würde (Randnr. 257).

Der Gerichtshof der Europäischen Union überlässt es dem vorlegenden Gericht zu prüfen, ob das Gesetz vom 25. Dezember 2016 so ausgelegt werden kann, dass es den Anforderungen der Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte in Verbindung mit Artikel 52 Absatz 1 der Charta entspricht (Randnr. 261).

B.74.1. Wie in B.72.2 erwähnt, sieht Artikel 18 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vor, dass die Passagierdaten höchstens fünf Jahre ab ihrer Speicherung in der Passagierdatenbank aufbewahrt werden und dass sie am Ende dieser Frist vernichtet werden.

Diese Bestimmung beschränkt sich darauf, eine maximale Aufbewahrungsdauer festzulegen, ohne die Daten zu nennen, die während dieser maximalen Dauer gespeichert werden sollen.

Artikel 18 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 kann deshalb dahin ausgelegt werden, dass nach der ursprünglichen Frist von sechs Monaten ab der Erfassung der Passagierdaten in der Passagierdatenbank nur die Daten von Personen während einer Dauer von fünf Jahren in der Passagierdatenbank aufbewahrt werden, für die entweder die Vorabüberprüfung nach Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe *a*) der PNR-Richtlinie oder etwaige Überprüfungen während der in Artikel 12 Absatz 2 dieser Richtlinie genannten Frist von sechs Monaten oder irgendein anderer Umstand objektive Anhaltspunkte geliefert haben, die eine Gefahr im Bereich terroristischer Straftaten oder schwerer Kriminalität mit einem – zumindest mittelbaren – objektiven Zusammenhang mit der Reise dieser Passagiere belegen können.

Die Daten, bei denen diese Auslegung nicht eingehalten werden kann, müssen vernichtet werden.

B.74.2. In der in B.74.1 erwähnten Auslegung überschreitet Artikel 18 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 nicht die Anforderungen des absolut Notwendigen.

B.75. Vorbehaltlich der in B.74.1 erwähnten Auslegung, ist der Klagegrund, insofern er gegen Artikel 18 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gerichtet ist, unbegründet.

In Bezug auf den zweiten Klagegrund

B.76. Der zweite, hilfsweise vorgebrachte Klagegrund ist aus einem Verstoß abgeleitet gegen Artikel 22 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 3 Absatz 2 des Vertrags über die Europäische Union und Artikel 45 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Dieser Klagegrund richtet sich gegen Artikel 3 § 1, Artikel 8 § 2 und Kapitel 11, das die Artikel 28 bis 31 umfasst, des Gesetzes vom 25. Dezember 2016.

Die klagende Partei ist der Ansicht, dass mit den angefochtenen Bestimmungen durch die Ausweitung des PNR-Systems auf Flüge innerhalb der EU mittelbar wieder Grenzkontrollen eingeführt würden, die gegen die Freizügigkeit verstoßen würden.

B.77.1. Artikel 3 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 bestimmt:

« Vorliegendes Gesetz bestimmt die Verpflichtungen der Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen in Bezug auf die Übermittlung von Daten zu Passagieren, die in das nationale Hoheitsgebiet, aus dem nationalen Hoheitsgebiet oder durch das nationale Hoheitsgebiet befördert werden ».

B.77.2. In Bezug auf den Anwendungsbereich des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 heißt es in den Vorarbeiten:

« L'inclusion intra-UE dans la collecte des données permettra d'obtenir un tableau plus complet des déplacements des passagers qui constituent une menace potentielle pour la sécurité intracommunautaire et nationale. La pratique a déjà démontré que certains ' *returnees* ' (aussi appelés ' *foreign fighters* ' qui rentrent en Europe) embarquent à bord de différents vols avant de rallier leur destination finale.

La Directive UE PNR prévoit expressément la possibilité pour les États membres de traiter les données des passagers de l'UE pour le trafic international au sein de l'Union européenne. En outre, tous les États membres ont approuvé, le 21 avril 2016 au Conseil des ministres de l'Intérieur et de la Justice, une déclaration visant à transposer la directive UE PNR dans les droits nationaux aussi pour le trafic intra-Union européenne » (*Parl. Dok.*, Kammer, 2015-2016, DOC 54-2069/001, S. 7).

B.77.3. Wie bereits erwähnt, ist die Ausweitung des PNR-Systems auf EU-Flüge nach dem Erwägungsgrund 10 der PNR-Richtlinie zulässig. Artikel 2 der PNR-Richtlinie regelt das Verfahren, um den Anwendungsbereich auszudehnen.

In seinem Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 hat der Gerichtshof der Europäischen Union diesbezüglich darauf hingewiesen, dass die Ausdehnung des « PNR »-Systems auf EU-Flüge eine Befugnis der Mitgliedstaaten darstellt, die Anwendung des durch diese Richtlinie geschaffenen Systems auf EU-Flüge auszudehnen (Randnr. 162) und die Kommission hat, wie in B.36.4.1 erwähnt, festgestellt, dass alle Mitgliedstaaten mit einer Ausnahme von dieser Befugnis Gebrauch gemacht haben.

B.77.4. Bezüglich der Umsetzung dieser Befugnis hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 erkannt:

« 274. Zunächst ist in Art. 45 der Charta die Freizügigkeit verankert, die im Übrigen eine der Grundfreiheiten des Binnenmarkts darstellt (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 22. Juni 2021, *Ordre des barreaux francophones et germanophone u. a.* [Präventive Maßnahmen im Hinblick auf eine Ausweisung], C-718/19, EU:C:2021:505, Rn. 54).

275. Dieser Artikel gewährleistet in Abs. 1 das Recht jedes Unionsbürgers, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten. Dieses Recht, entspricht nach den Erläuterungen zur Charta der Grundrechte (*ABl.* 2007, C 303, S. 17) dem in Art. 20 Abs. 2 Unterabs. 1 Buchst. a AEUV garantierten Recht und wird gemäß Art. 20 Abs. 2 Unterabs. 2 AEUV und Art. 52 Abs. 2 der Charta unter den Bedingungen und innerhalb der Grenzen ausgeübt, die in den Verträgen und durch die in Anwendung der Verträge erlassenen Maßnahmen festgelegt sind.

276. Sodann bietet die Union nach Art. 3 Abs. 2 EUV ihren Bürgerinnen und Bürgern einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts ohne Binnengrenzen, in dem der freie Personenverkehr gewährleistet ist, in Verbindung mit dem Erlass geeigneter Maßnahmen u. a. in Bezug auf die Kontrollen an den Außengrenzen sowie die Verhütung und Bekämpfung der Kriminalität. Desgleichen stellt die Union nach Art. 67 Abs. 2 AEUV sicher, dass Personen an den Binnengrenzen nicht kontrolliert werden, und entwickelt eine gemeinsame Politik u. a. im Bereich der Kontrollen an den Außengrenzen.

277. Nach ständiger Rechtsprechung des Gerichtshofs stellt eine nationale Regelung, durch die bestimmte Angehörige eines Mitgliedstaats allein deswegen benachteiligt werden, weil sie von ihrer Freiheit, sich in einen anderen Mitgliedstaat zu begeben und sich dort aufzuhalten, Gebrauch gemacht haben, eine Beschränkung der Freiheiten dar, die Art. 45 Abs. 1 der Charta jedem Unionsbürger zuerkennt (vgl. in diesem Sinne, zu Art. 21 Abs. 1 AEUV, Urteile vom 8. Juni 2017, *Freitag*, C-541/15, EU:C:2017:432, Rn. 35 und die dort angeführte Rechtsprechung, sowie vom 19. November 2020, *ZW*, C-454/19, EU:C:2020:947, Rn. 30)..

278. Nationale Rechtsvorschriften wie die im Ausgangsverfahren in Rede stehenden, mit denen das in der PNR-Richtlinie vorgesehene System nicht nur auf Drittstaatsflüge, sondern gemäß Art. 2 Abs. 1 der Richtlinie auch auf EU-Flüge sowie, über den Inhalt dieser Bestimmung hinaus, auf Beförderungen mit anderen Mitteln innerhalb der Union angewandt wird, haben zur Folge, dass die PNR-Daten aller mit diesen Mitteln innerhalb der Union beförderten Personen systematisch und kontinuierlich übermittelt und verarbeitet werden.

279. Wie oben in den Rn. 98 bis 111 festgestellt, führen die Übermittlung und Verarbeitung der Daten der Fluggäste von Drittstaatsflügen und von EU-Flügen aufgrund des durch die PNR-Richtlinie geschaffenen Systems zu fraglos schwerwiegenden Eingriffen in die in den Art. 7 und 8 der Charta verankerten Grundrechte der betroffenen Personen. Die Schwere eines solchen Eingriffs erhöht sich noch, wenn die Anwendung dieses Systems auf andere Beförderungsmittel innerhalb der Union ausgedehnt wird. Solche Eingriffe sind aus den in den genannten Randnummern dargelegten Gründen zudem geeignet, die Staatsangehörigen der

Mitgliedstaaten, die solche Rechtsvorschriften vorsehen, und allgemein die Unionsbürger, die diese Beförderungsmittel für Reisen innerhalb der Union aus den oder in die betreffenden Mitgliedstaaten nutzen, zu benachteiligen und infolgedessen davon abzuhalten, von ihrer Freizügigkeit im Sinne von Art. 45 der Charta Gebrauch zu machen, so dass die betreffenden Rechtsvorschriften zu einer Beschränkung dieser Grundfreiheit führen.

280. Nach ständiger Rechtsprechung kann eine Beschränkung der Freizügigkeit nur gerechtfertigt sein, wenn sie auf objektiven Erwägungen beruht und in angemessenem Verhältnis zu dem mit dem nationalen Recht in legitimer Weise verfolgten Ziel steht. Eine Maßnahme ist verhältnismäßig, wenn sie zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet ist und nicht über das hinausgeht, was dafür notwendig ist (vgl. in diesem Sinne Urteil vom 5. Juni 2018, *Coman u. a.*, C-673/16, EU:C:2018:385, Rn. 41 und die dort angeführte Rechtsprechung).

281. Hinzuzufügen ist, dass eine nationale Maßnahme, die geeignet ist, die Ausübung der Freizügigkeit zu behindern, nur dann gerechtfertigt sein kann, wenn sie mit den durch die Charta verbürgten Grundrechten vereinbar ist, deren Beachtung der Gerichtshof sichert (Urteil vom 14. Dezember 2021, *Stolichna obshtina, rayon 'Pancharevo'*, C-490/20, EU:C:2021:1008, Rn. 58 und die dort angeführte Rechtsprechung).

282. Insbesondere kann nach der oben in den Rn. 115 und 116 angeführten Rechtsprechung eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung nicht verfolgt werden, ohne dem Umstand Rechnung zu tragen, dass sie mit den von der Maßnahme betroffenen Grundrechten in Einklang gebracht werden muss, indem eine ausgewogene Gewichtung der dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzung und der fraglichen Rechte vorgenommen wird. Insoweit ist die Möglichkeit für die Mitgliedstaaten, eine Einschränkung des durch Art. 45 Abs. 1 der Charta garantierten Grundrechts zu rechtfertigen, zu beurteilen, indem die Schwere des mit einer solchen Einschränkung verbundenen Eingriffs bestimmt und geprüft wird, ob die mit ihr verfolgte dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung in angemessenem Verhältnis zur Schwere des Eingriffs steht.

283. Wie oben in Rn. 122 ausgeführt, ist das mit der PNR-Richtlinie verfolgte Ziel der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität unzweifelhaft eine dem Gemeinwohl dienende Zielsetzung der Union.

284. In Bezug auf die Frage, ob nationale Rechtsvorschriften, die zur Umsetzung der PNR-Richtlinie erlassen wurden und mit denen das in dieser Richtlinie vorgesehene System auf EU-Flüge und andere Beförderungsmittel innerhalb der Union ausgedehnt wird, zur Erreichung des verfolgten Ziels geeignet sind, geht aus den dem Gerichtshof vorliegenden Akten hervor, dass die Heranziehung der PNR-Daten es gestattet, Personen zu ermitteln, die nicht im Verdacht standen, an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität beteiligt zu sein, und die genauer überprüft werden sollten, so dass solche Rechtsvorschriften zur Erreichung des angestrebten Ziels der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität geeignet erscheinen.

285. Was die Erforderlichkeit solcher Rechtsvorschriften betrifft, muss sich die Ausübung der in Art. 2 Abs. 1 der PNR-Richtlinie vorgesehenen Befugnis durch die Mitgliedstaaten im Licht der Art. 7 und 8 der Charta auf das in Anbetracht der oben in den Rn. 163 bis 174 genannten Anforderungen zur Erreichung dieses Ziels absolut Notwendige beschränken.

286. Diese Anforderungen gelten erst recht, wenn das in der PNR-Richtlinie vorgesehene System auf andere Beförderungsmittel innerhalb der Union angewandt wird ».

B.77.5. Wie der Verfassungsgerichtshof in B.40 geurteilt hat, rechtfertigt die tatsächliche terroristische Bedrohung angesichts insbesondere der geografischen Lage des Landes, die Anwendung des PNR-Systems auf verschiedene Beförderungsmittel innerhalb der Grenzen der Union.

Aus denselben Gründen ist anzunehmen, dass die Einschränkung der Freizügigkeit, die das Gesetz vom 25. Dezember 2016 mit sich bringen würde, durch den Umstand gerechtfertigt ist, dass das auf EU-Flüge angewandte und auf andere Beförderungsmittel ausgedehnte PNR-System dem Ziel der Bekämpfung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität dient, das die PNR-Richtlinie verfolgt und das zweifellos ein Allgemeininteresse der Union ist, und dass dieses PNR-System nicht die Grenzen des absolut Notwendigen überschreitet.

B.77.6. Insofern der Klagegrund gegen Artikel 3 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gerichtet ist, ist er unbegründet.

B.78.1. Artikel 8 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gestattet es, die PNR-Daten unter den in Kapitel 11 (Artikel 28 bis 31) des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vorgesehenen Bedingungen zu verarbeiten, um die Personenkontrollen an den Außengrenzen zu verbessern und insbesondere um die illegale Einwanderung zu bekämpfen.

B.78.2.1. Auf die Frage des Verfassungsgerichtshofes zum Anwendungsbereich der « API »-Richtlinie hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 erkannt:

« 263. Mit Buchst. a seiner neunten Frage möchte das vorlegende Gericht wissen, ob die API-Richtlinie gemessen an Art. 3 Abs. 2 EUV und Art. 45 der Charta gültig ist, ausgehend von der Prämisse, dass die mit dieser Richtlinie eingeführten Verpflichtungen für EU-Flüge gelten.

264. Wie der Generalanwalt in Nr. 277 seiner Schlussanträge ausgeführt hat und wie der Rat, die Kommission und mehrere Regierungen dargelegt haben, ist diese Prämisse falsch.

265. Art. 3 Abs. 1 der API-Richtlinie sieht nämlich vor, dass die Mitgliedstaaten die erforderlichen Schritte unternehmen müssen, um die Beförderungsunternehmen zu verpflichten, auf Anfrage der mit der Durchführung der Personenkontrollen an den

Außengrenzen beauftragten Behörden bei Abschluss des Check-in die Angaben über die Personen zu übermitteln, die sie zu einer zugelassenen Grenzübergangsstelle befördern werden, über die diese Personen in das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einreisen werden. Diese Daten werden nach Art. 6 Abs. 1 der Richtlinie an die mit der Durchführung von Kontrollen an den Außengrenzen, über die die beförderte Person in dieses Hoheitsgebiet einreisen wird, beauftragten Behörden übermittelt und werden unter den in dieser Bestimmung vorgesehenen Bedingungen verarbeitet.

266. Aus diesen Bestimmungen geht im Licht der Definitionen der Begriffe ‘ Beförderungsunternehmen ’, ‘ Außengrenzen ’ und ‘ Grenzübergangsstelle ’ in Art. 2 Buchst. a, b und d der API-Richtlinie klar hervor, dass die Richtlinie die Luftfahrtunternehmen zur Übermittlung der in ihrem Art. 3 Abs. 2 genannten Daten an die mit der Durchführung von Kontrollen an den Außengrenzen, über die die beförderte Person in dieses Hoheitsgebiet einreisen wird, beauftragten Behörden nur für Flüge verpflichtet, bei denen die Fluggäste zu einem für das Überschreiten der Außengrenzen der Mitgliedstaaten zu Drittstaaten zugelassenen Übergang befördert werden, und nur für die Verarbeitung der diese Flüge betreffenden Daten.

267. Dagegen erlegt die Richtlinie keine Verpflichtung in Bezug auf Fluggastdatensätze bei Flügen auf, die nur Binnengrenzen zwischen den Mitgliedstaaten überschreiten.

268. Hinzuzufügen ist, dass dadurch, dass die PNR-Richtlinie, wie aus ihrem neunten Erwägungsgrund und ihrem Art. 8 Abs. 2 hervorgeht, die von Art. 3 Abs. 2 der API-Richtlinie erfassten, im Einklang mit dieser Richtlinie erhobenen und von bestimmten Fluggesellschaften vorgehaltenen Daten in die PNR-Daten einbezieht und dass die PNR-Richtlinie den Mitgliedstaaten in ihrem Art. 2 die Befugnis einräumt, sie auf die von den Mitgliedstaaten festgelegten EU-Flüge anzuwenden, weder die Tragweite der Bestimmungen der API-Richtlinie noch die sich aus ihr ergebenden Beschränkungen geändert werden.

269. Nach alledem ist auf Buchst. a der neunten Frage zu antworten, dass die API-Richtlinie dahin auszulegen ist, dass sie nicht für EU-Flüge gilt ».

B.78.2.2. Aus dem Vorstehenden geht hervor, dass der Gerichtshof der Europäischen Union bestätigt, dass dadurch, dass die PNR-Richtlinie die API-Daten in die PNR-Daten einbezieht, weder die Tragweite der Bestimmungen der API-Richtlinie noch die sich aus ihr ergebenden Beschränkungen geändert werden; diese ist dahin auszulegen, dass sie nicht für EU-Flüge gilt [...]. Wie in B.54.2 erwähnt, urteilt der Gerichtshof der Europäischen Union nämlich, dass die Verarbeitung von API-Daten nur Passagiere betreffen darf, die die Außengrenzen der Union zu Drittstaaten überschreiten, da sie ansonsten die gleiche Wirkung wie Kontrollen an den Außengrenzen zu Drittstaaten hätte (Randnr. 290).

B.78.3. Es ist außerdem die Randnummer 235 des vorerwähnten Urteils in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 zu berücksichtigen, mit der der Gerichtshof der Europäischen Union erkennt, dass « aus dem abschließenden Charakter der in

Art. 1 Abs. 2 der PNR-Richtlinie genannten Ziele [folgt], dass die PNR-Daten auch nicht in einer einheitlichen Datenbank gespeichert werden dürfen, die zur Verfolgung sowohl dieser als auch anderer Ziele konsultiert werden kann. Die Speicherung dieser Daten in einer solchen Datenbank brächte nämlich die Gefahr einer Verwendung der Daten zu anderen als den in Art. 1 Abs. 2 genannten Zwecken mit sich ».

Wie in B.54.2 erwähnt, hat der Gerichtshof der Europäischen Union im Übrigen mit dem Argument der Unvereinbarkeit einer einheitlichen Datenbank mit den Anforderungen des absolut Notwendigen geurteilt, dass die Verarbeitung von PNR-Daten zu anderen als den von der PNR-Richtlinie vorgesehenen Zwecken, insbesondere zur Verbesserung der Grenzkontrollen und zur Bekämpfung illegaler Einwanderung, die abschließende Beschaffenheit der Aufzählung der mit der Verarbeitung der PNR-Daten verfolgten Ziele missachtet (Randnr. 288), die die Mitgliedstaaten daran hindert, eine einheitliche Datenbank zu errichten, die sowohl die gemäß der PNR-Richtlinie erhobenen PNR-Daten enthält als auch die in Artikel 3 Absatz 2 der API-Richtlinie genannten Daten, insbesondere wenn diese Datenbank nicht nur zur Verfolgung der in Artikel 1 Absatz 2 der PNR-Richtlinie genannten Zwecke konsultiert werden kann, sondern auch zur Verfolgung anderer Zwecke (Randnr. 289).

B.78.4. Hinsichtlich der Existenz einer einheitlichen Datenbank, die sowohl die PNR-Daten als auch die API-Daten enthält, ist es nicht möglich, den Anwendungsbereich der Artikel 28 bis 31 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 in einer Weise auszulegen, die mit dem Unionsrecht vereinbar wäre.

B.78.5. Indem sie im Rahmen des « PNR »-Systems die Verarbeitung der API-Daten, die in Artikel 9 § 1 Nr. 18 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 erwähnt sind, für EU-Flüge zulassen, verstoßen die Artikel 28 bis 31, die das Kapitel 11 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 bilden, gegen die im Klagegrund erwähnten Bestimmungen und sind für nichtig zu erklären. Artikel 8 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, der untrennbar mit diesen Bestimmungen verbunden ist, ist ebenfalls für nichtig zu erklären.

B.78.6. Es obliegt dem Gesetzgeber, die Erhebung der API-Daten in einer von der PNR-Datenbank getrennten Datenbank und gemäß Bedingungen zu regeln, mit denen die Zwecke, die Einschränkungen und der Anwendungsbereich der Pflichten, die sich aus der API-Richtlinie ergeben, eingehalten werden.

B.79. Der Klagegrund ist begründet, insofern er gegen die Artikel 8 § 2 und 28 bis 31 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 gerichtet ist.

In Bezug auf die Tragweite der Nichtigerklärung

B.80.1. Der Verfassungsgerichtshof hat die Klagegründe für begründet erklärt, insoweit sie sich beziehen auf

- Artikel 8 § 1 Nr. 4 und Artikel 8 § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016,
- Artikel 27 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016, insofern er die Zurverfügungstellung von PNR-Daten zum Zweck einer nachträglichen Überprüfung - außer in hinreichend begründeten Eilfällen - nicht einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine « unabhängige Verwaltungsstelle » auf einen mit Gründen versehenen Antrag der zuständigen Behörden unterwirft,
- die Artikel 28 bis 31 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 und
- Artikel 51 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016.

B.80.2. Die vorerwähnten Bestimmungen sind folglich in dem Maße für nichtig zu erklären, in dem die Klagegründe begründet sind.

B.81.1. Diese Nichtigerklärung hat zur Folge, dass die Bestimmungen des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 oder andere gesetzliche Bestimmungen, die auf die für nichtig erklärten Bestimmungen verweisen, in diesem Maße ihren Gegenstand verlieren.

B.81.2. Diese Nichtigerklärung hat auch zur Folge, dass die Datenverarbeitungen, die auf der Grundlage von für nichtig erklärten Zwecken durchgeführt wurden, oder die Zurverfügungstellungen von Daten, die ohne vorherige Kontrolle durchgeführt wurden, als unrechtmäßig anzusehen sind.

Die Identifizierung von unrechtmäßigen Verarbeitungen ist möglich, da Artikel 23 § 1 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 vorsieht, dass die Datenverarbeitung protokolliert wird, was in Artikel 4 Nr. 11 desselben Gesetzes definiert ist als « de[r] in Artikel 23 § 2 erwähnten Mechanismus, durch den die Rückverfolgbarkeit der durchgeführten Datenverarbeitungen ermöglicht wird, damit es möglich ist, die Person, die Daten abgefragt hat, die abgefragten Daten, den Zeitpunkt und den Zweck dieses Abfragens zu identifizieren ».

Diese Protokollierung ermöglicht es somit, die Verarbeitungen zu identifizieren, die das « absolut Notwendige » überschreiten.

B.81.3. Im Übrigen beeinträchtigt diese teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 nicht die anderen Verarbeitungen von Passagierdaten.

In Bezug auf die Aufrechterhaltung der Folgen

B.82.1. Artikel 8 Absatz 6 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof bestimmt:

« Wenn der Verfassungsgerichtshof es für notwendig erachtet, gibt er im Wege einer allgemeinen Verfügung die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmungen an, die als endgültig zu betrachten sind oder für die von ihm festgelegte Frist vorläufig aufrechterhalten werden ».

B.82.2. Der Gerichtshof muss diesbezüglich die Einschränkungen berücksichtigen, die sich aus dem Recht der Europäischen Union bezüglich der Aufrechterhaltung der Folgen innerstaatlicher Normen, die für nichtig zu erklären sind, weil sie im Widerspruch zu diesem Recht stehen, ergeben (EuGH, Große Kammer, 8. September 2010, C-409/06, *Winner Wetten*, ECLI:EU:C:2010:503, Randnrn. 53-69; EuGH, Große Kammer, 28. Februar 2012, C-41/11, *Inter-Environnement Wallonie und Terre wallonne*, ECLI:EU:C:2012:103, Randnrn. 56-63).

In der Regel kann diese Aufrechterhaltung der Folgen nur unter den Bedingungen geschehen, die durch den Europäischen Gerichtshof in der Antwort auf eine Vorabentscheidungsfrage festgelegt werden.

B.83.1. Auf die Frage des Gerichtshofs zu einer etwaigen Aufrechterhaltung der Folgen des angefochtenen Gesetzes hat der Gerichtshof der Europäischen Union in seinem vorerwähnten Urteil in Sachen *Ligue des droits humains gegen Ministerrat* vom 21. Juni 2022 erkannt:

« 293. Der Grundsatz des Vorrangs des Unionsrechts besagt, dass das Unionsrecht dem Recht der Mitgliedstaaten vorgeht. Dieser Grundsatz verpflichtet daher alle mitgliedstaatlichen Stellen, den verschiedenen Bestimmungen des Unionsrechts volle Wirksamkeit zu verschaffen, wobei das Recht der Mitgliedstaaten die diesen Bestimmungen zuerkannte Wirkung im Hoheitsgebiet dieser Staaten nicht beeinträchtigen darf. Nach diesem Grundsatz ist ein nationales Gericht, das im Rahmen seiner Zuständigkeit die Bestimmungen des Unionsrechts anzuwenden hat und nationale Rechtsvorschriften nicht im Einklang mit den Anforderungen des Unionsrechts auslegen kann, verpflichtet, für die volle Wirksamkeit dieser Bestimmungen Sorge zu tragen, indem es erforderlichenfalls jede - auch spätere - entgegenstehende Vorschrift des nationalen Rechts aus eigener Entscheidungsbefugnis unangewendet lässt, ohne dass es die vorherige Beseitigung dieser Vorschrift auf gesetzgeberischem Weg oder durch irgendein anderes verfassungsrechtliches Verfahren beantragen oder abwarten müsste (Urteile vom 15. Juli 1964, *Costa*, 6/64, EU:C:1964:66, S. 1270 und 1271, vom 6. Oktober 2020, *La Quadrature du Net u. a.*, C-511/18, C-512/18 und C-520/18, EU:C:2020:791, Rn. 214 und 215, sowie vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 118).

294. Nur der Gerichtshof kann ausnahmsweise und aus zwingenden Erwägungen der Rechtssicherheit eine vorübergehende Aussetzung der Verdrängungswirkung herbeiführen, die eine unionsrechtliche Vorschrift gegenüber mit ihr unvereinbarem nationalem Recht ausübt. Eine solche zeitliche Beschränkung der Wirkungen einer Auslegung des Unionsrechts durch den Gerichtshof kann nur in dem Urteil vorgenommen werden, in dem über die erbetene Auslegung entschieden wird. Der Vorrang und die einheitliche Anwendung des Unionsrechts würden beeinträchtigt, wenn nationale Gerichte befugt wären, nationalen Bestimmungen, sei es auch nur vorübergehend, Vorrang vor dem Unionsrecht einzuräumen, gegen das sie verstoßen (Urteil vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 119 und die dort angeführte Rechtsprechung).

295. Anders als das Fehlen einer das Verfahren betreffenden Verpflichtung wie der vorherigen Umweltverträglichkeitsprüfung eines Projekts, um die es in der Rechtssache ging, in der das Urteil vom 29. Juli 2019, *Inter-Environnement Wallonie und Bond Beter Leefmilieu Vlaanderen* (C-411/17, EU:C:2019:622, Rn. 175, 176, 179 und 181), ergangen ist, in der der Gerichtshof eine vorübergehende Aussetzung der Verdrängungswirkung gebilligt hat, kann ein Verstoß gegen die Bestimmungen der PNR-Richtlinie im Licht der Art. 7, 8 und 45 sowie von Art. 52 Abs. 1 der Charta nicht Gegenstand einer Legalisierung im Wege eines vergleichbaren Verfahrens wie in dieser Rechtssache sein. Würden die Wirkungen nationaler Rechtsvorschriften wie des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 aufrechterhalten, würde dies nämlich bedeuten, dass durch die betreffenden Rechtsvorschriften den Luftfahrtunternehmen, anderen Beförderungsunternehmen und Reiseunternehmen weiterhin Verpflichtungen auferlegt würden, die gegen das Unionsrecht verstoßen und mit schwerwiegenden Eingriffen in die Grundrechte der Personen verbunden sind, deren Daten übermittelt, gespeichert und verarbeitet wurden, sowie mit Beschränkungen der Freizügigkeit dieser Personen, die über das erforderliche Maß hinausgehen (vgl. entsprechend Urteil vom 5. April 2022, *Commissioner of*

An Garda Síochána u. a., C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 122 und die dort angeführte Rechtsprechung).

296. Das vorliegende Gericht darf somit die ihm nach nationalem Recht obliegende Feststellung der Rechtswidrigkeit der im Ausgangsverfahren in Rede stehenden nationalen Rechtsvorschriften nicht in ihren zeitlichen Wirkungen beschränken (vgl. entsprechend Urteil vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 123 und die dort angeführte Rechtsprechung).

297. Soweit das vorliegende Gericht schließlich wissen möchte, wie sich die Feststellung einer etwaigen Unvereinbarkeit des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 mit den Bestimmungen der PNR-Richtlinie im Licht der Charta auf die Zulässigkeit und die Auswertung der Beweise und Informationen, die mittels der von den betreffenden Beförderungs- und Reiseunternehmen übermittelten Daten erlangt wurden, im Rahmen von Strafverfahren auswirkt, genügt es, auf die dazu ergangene Rechtsprechung des Gerichtshofs zu verweisen, insbesondere auf die in den Rn. 41 bis 44 des Urteils vom 2. März 2021, *Prokuratuur* (Voraussetzungen für den Zugang zu Daten über die elektronische Kommunikation) (C-746/18, EU:C:2021:152), angeführten Grundsätze, aus denen sich ergibt, dass diese Zulässigkeit nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten dem nationalen Recht unterliegt, vorbehaltlich der Beachtung u. a. der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität (vgl. entsprechend Urteil vom 5. April 2022, *Commissioner of An Garda Síochána u. a.*, C-140/20, EU:C:2022:258, Rn. 127).

298. Nach alledem ist auf die zehnte Frage zu antworten, dass das Unionsrecht dahin auszulegen ist, dass es ein nationales Gericht daran hindert, die Wirkungen einer ihm nach nationalem Recht obliegenden Feststellung der Rechtswidrigkeit nationaler Rechtsvorschriften, die - in einer Weise, die im Licht von Art. 3 Abs. 2 EUV, Art. 67 Abs. 2 AEUV sowie der Art. 7, 8 und 45 und von Art. 52 Abs. 1 der Charta mit den Bestimmungen der PNR-Richtlinie unvereinbar ist - den Beförderungsunternehmen des Luft-, Schienen- und Landwegs und den Reiseunternehmen die Übermittlung von PNR-Daten vorschreiben sowie eine Verarbeitung und Speicherung dieser Daten vorsehen, zeitlich zu beschränken. Die Zulässigkeit der in dieser Weise erlangten Beweise unterliegt nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten dem nationalen Recht, vorbehaltlich der Beachtung u. a. der Grundsätze der Äquivalenz und der Effektivität ».

B.83.2. Aus dem vorerwähnten Urteil geht hervor, dass der Gerichtshof die Folgen der für nichtig erklärten Bestimmungen nicht vorläufig aufrechterhalten darf.

Wie in B.81 erwähnt, stellt diese begrenzte Nichtigkeitsklärung nicht die Verarbeitungen in Frage, die gemäß den in den Klagegründen geltend gemachten Verfassungs- und Vertragsbestimmungen durchgeführt wurden.

B.83.3. Es obliegt dem zuständigen Strafrichter, gegebenenfalls gemäß Artikel 32 des einleitenden Titels des Strafprozessgesetzbuches und im Lichte der vom Gerichtshof der Europäischen Union im vorerwähnten Urteil vom 21. Juni 2022 angegebenen Präzisierungen

über die Zulässigkeit von Beweisen zu befinden, die bei der Umsetzung der für nichtig erklärten Bestimmungen gesammelt wurden.

Aus diesen Gründen:

Der Gerichtshof

- erklärt Artikel 8 § 1 Nr. 4 und § 2 des Gesetzes vom 25. Dezember 2016 « über die Verarbeitung von Passagierdaten » für nichtig;

- erklärt Artikel 27 des vorerwähnten Gesetzes vom 25. Dezember 2016, insofern er die Zurverfügungstellung von PNR-Daten zum Zweck einer nachträglichen Überprüfung - außer in hinreichend begründeten Eilfällen - nicht einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle auf einen mit Gründen versehenen Antrag der zuständigen Behörden unterwirft, für nichtig;

- erklärt die Artikel 28 bis 31 des vorerwähnten Gesetzes vom 25. Dezember 2016 für nichtig;

- erklärt Artikel 16/3 des Gesetzes vom 30. November 1998 « über die Nachrichten- und Sicherheitsdienste », eingefügt durch Artikel 51 des vorerwähnten Gesetzes vom 25. Dezember 2016, für nichtig;

- weist die Klage vorbehaltlich der in B.33.2 bis B.33.5, B.49, B.63.2.3, B.63.3.2, B.63.4.1, B.69.1 und B.74.1 erwähnten Auslegungen und unter Berücksichtigung des in B.40.3.2, in B.40.3.3 und in B.61.2.2 Erwähnten im Übrigen zurück;

Erlassen in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Verfassungsgerichtshof, am 12. Oktober 2023.

Der Kanzler,

Der Präsident,

F. Meersschaut

P. Nihoul